

**DANS L'AFFAIRE DE:**

**Porc Frais, Frigorifié et  
Congelé du Canada**

**USA-89-1904-06**



©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 E100-2/2-89-1904-06F





**RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL CANADA-ÉTATS-UNIS**

Dans l'affaire du:

USA-89-1904-06

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ DU CANADA

Devant: Joel Davidow, président  
Mark R. Joelson  
A. de Lotbinière Panet, c.r.  
Margaret Prentis  
Herbert C. Shelley

**AVIS ET ORDONNANCE**

Le 28 septembre 1990

Homer E. Moyer, Jr, du cabinet Miller & Chevalier, à Washington, D.C., a présenté les arguments du Gouvernement du Canada. Avec lui étaient commis au dossier Catherine Curtiss et Philip J. Ferneau.

Lawrence A. Schneider, du cabinet Arnold & Porter, à Washington, D.C., a présenté les arguments du Conseil des viandes du Canada et de ses membres, ainsi que de Canada Packers, Inc. Avec lui étaient commis au dossier Michael T. Shor et Susan G. Lee.

William K. Ince, du cabinet Cameron & Hornbostel, à Washington, D.C., a présenté les arguments du Conseil canadien du porc et de ses membres, ainsi que de Moose Jaw Packers, Inc. Avec lui était commise au dossier Michele C. Sherman.

Kermit W. Almstedt, du cabinet O'Melveny & Myers, à Washington, D.C., a présenté les arguments du Gouvernement de la Province de l'Alberta. Avec lui étaient commis au dossier Brian C. Anderson, Gary N. Horlick, Ian G. Hinds et F. Amanda DeBusk.

Elliott J. Feldman, du cabinet Steptoe & Johnson, à Washington, D.C., a présenté les arguments du Gouvernement du Québec. Avec lui étaient commis au dossier Jonathan D. Cahn et W. George Grandison.

John McInerney et Matthew P. Jaffe, Bureau du conseiller juridique principal de l'Import Administration, Département du Commerce des États-Unis, ont présenté les arguments du Département du Commerce des États-Unis. Était également commis au dossier Stephen J. Powell. Robert J. Heilferty a également déposé une comparution.

Mark R. Sandstrom, du cabinet Thompson, Hine and Flory, à Washington, D.C., a présenté les arguments du National Pork Producers Council. Avec lui était commis au dossier John C. Steinberger.

Mark S. McConnell et Lynn J. Barden, du cabinet Hogan & Hartson, à Washington, D.C., ont présenté un mémoire au nom du Gouvernement de la Province de l'Ontario.



**TABLE DES MATIERES**

	<b><u>Page</u></b>
I. Introduction et résumé des procédures engagées devant le groupe spécial	
II. Les procédures administratives	
A. Enquêtes connexes antérieures	
B. Les procédures antérieures	
C. Requête en élargissement du dossier	
III. Les critères d'examen	
IV. Décision aux termes de l'article 771B	
V. Facteur de conversion employé pour ventiler la subvention	
VI. Programmes tripartites de stabilisation aux termes de la LSPA	
VII. Programme d'aide au transport des céréales fourragères	
VIII. Programme de diversification de l'économie de l'Ouest	
IX. Accord auxiliaire Canada/Québec sur le développement agro-alimentaire	
X. Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau de l'Alberta	
XI. Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta	
XII. Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec	
A. Épuisement des recours administratifs	
B. ASRA	
XIII. Conclusion	



AVISI. Introduction et résumé des procédures engagées devant le groupe spécial

La présente révision a été demandée par le gouvernement fédéral du Canada, les gouvernements provinciaux du Québec, de l'Alberta et de l'Ontario, le Conseil des viandes du Canada (CVC) et le Conseil canadien du porc (CCP), qui contestent la décision finale positive en matière de droits compensateurs rendue par le Département du Commerce des États-Unis (le Département) dans l'affaire du Porc frais, frigorifié et congelé du Canada.<sup>1</sup> Le présent groupe spécial a ici compétence conformément à l'article 1904 (2) de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE)<sup>2</sup> et à l'article 516A(g)(2) du Tariff Act of 1930, dans sa version modifiée.<sup>3</sup>

Les produits en litige dans la présente révision sont les importations de porc frais, frigorifié et congelé du Canada.<sup>4</sup> La présente espèce soulève une multitude de questions touchant le droit commercial international et le droit administratif, mais deux préoccupations sont dominantes. D'abord, une partie seulement des programmes jugés comme donnant matière à compensation versent des subventions directement aux entreprises de transformation du porc; la plupart

---

<sup>1</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 30,774 (Département du Commerce, 1989) (décision finale) [ci-après Décision finale relative au porc].

<sup>2</sup> 27 I.L.M. 281 (1988) (entré en vigueur le 1er janvier 1989)

<sup>3</sup> 19 U.S.C. § 1516a(g)(2) (West Supp. 1990).

<sup>4</sup> Le porc frais, frigorifié et congelé est actuellement classé sous les numéros d'articles 0203.11.00, 0203.12.90, 0203.19.40, 0203.21.00, 0203.22.90, et 0203.29.40 du Harmonized Tariff Schedule (Liste tarifaire harmonisée). 54 Fed Reg., p. 30,775. Le porc vivant n'est pas visé par la décision du Département, non plus que les produits du porc qui ont fait l'objet d'une transformation complémentaire, tels que le jambon en conserve, la saucisse et le lard fumé. Id.

des programmes cités par le Département s'adressent aux éleveurs de porcs. C'est pourquoi les décisions du Département en ce qui concerne la plupart des programmes canadiens procèdent de la conclusion du Département, aux termes de l'article 771B du Tariff Act of 1930 (le Tariff Act), 19 U.S.C. § 1677-2 (West Supp. 1990) (entré en vigueur en 1988), selon laquelle les subventions versées aux éleveurs de porcs confèrent des avantages aux entreprises de transformation du porc. En second lieu, le fait que le Département ait décidé que chacun des programmes donnait matière à compensation suppose qu'il en est arrivé à la conclusion, aux termes de l'article 771(5)(B) du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1677(5)(B) (West Supp. 1990), que les avantages du programme concerné visent une entreprise ou une industrie bien précise, ou un groupe d'entreprises ou d'industries. Les plaignants contestent les conclusions en question, ainsi que le recours du Département à un facteur de conversion qui attribuait la totalité des subventions alléguées à une partie seulement du porc vivant.

Dans sa décision finale, le Département a jugé qu'un total de dix-huit programmes fédéraux et provinciaux conféraient aux producteurs de porc frais, frigorifié et congelé du Canada des subventions donnant matière à compensation.<sup>5</sup> Dans leurs mémoires, toutefois, les plaignants n'ont contesté qu'à l'égard de sept de ces programmes la décision du Département de déclarer chacun d'eux passible de droits compensateurs: (1) les Programmes tripartites aux termes de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles; (2) le Programme d'aide au transport des céréales fourragères; (3) le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest; (4) l'Accord auxiliaire Canada-Québec en matière de développement agro-alimentaire; (5) le Programme de compensation des subventions

---

<sup>5</sup> Id., p. 30,774 (où l'on énumère les programmes considérés comme générateurs de subventions).

du Nid-de-Corbeau de l'Alberta; (6) la Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta; et (7) le Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec. Par conséquent, le présent groupe spécial statuera uniquement sur les sept programmes en question. Quant aux points (3) et (4) ci-dessus, le Département a lui-même demandé un renvoi pour le motif qu'il n'existe pas de preuve substantielle dans le dossier pour appuyer ses conclusions.

Après examen du dossier ainsi que des arguments présentés par les parties, le présent groupe spécial rend les décisions suivantes:

- Décision sur l'article 771B: confirmation
- Facteur de conversion employé pour ventiler la subvention: renvoi
- Programmes tripartites aux termes de la LSPA: renvoi
- Programme d'aide au transport des céréales fourragères: confirmation
- Programme de diversification de l'économie de l'Ouest: renvoi
- Accord auxiliaire Canada-Québec sur le développement agro-alimentaire: renvoi
- Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau de l'Alberta: renvoi
- Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta: confirmation
- Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec: renvoi

## II. Les procédures administratives

### A. Enquêtes connexes antérieures

La présente espèce trouve son origine dans une enquête antérieure du Département relative aux programmes canadiens touchant les porcs et la viande de porc.<sup>6</sup> En 1984, les éleveurs américains de porcs, guidés par le National Pork Producers Council (NPPC), déposèrent une requête par laquelle ils demandaient l'imposition de droits compensateurs à l'encontre de deux catégories d'importations provenant du Canada: (1) les porcs vivants et (2) le porc frais, frigorifié et congelé. La plupart des programmes canadiens en question ne conféraient directement des avantages qu'aux éleveurs de porcs, mais, dans sa décision finale, le Département a jugé que tant les éleveurs de porcs que les producteurs de porc frais, frigorifié et congelé du Canada recevaient des subventions donnant matière à compensation.<sup>7</sup>

Plusieurs appels ont été interjetés. Le Tribunal de commerce international (la CIT) renvoya la décision du Département relative au porc frais, frigorifié et congelé, en concluant que l'omission du Département d'appliquer la disposition relative aux subventions en amont, soit l'article 771A du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1677-1, procédait d'une interprétation injustifiée de la loi et n'était pas conforme au droit.<sup>8</sup> Par la suite, le renvoi ordonné par la CIT devint théorique et le Département n'entreprit jamais l'enquête sur les subventions en amont

---

<sup>6</sup> Le contexte est discuté plus en détail dans la partie de l'avis qui se rapporte à l'article 771B du Tariff Act, infra, p. 11.

<sup>7</sup> Porcs vivants et porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 50 Fed. Reg. 25,097 (Département du Commerce, 1985) (décision finale) [ci-après Porcs vivants I].

<sup>8</sup> Canadian Meat Council v. United States, 1961 F. Supp. 622, 625-29 (Tribunal de commerce international, 1987).



relativement aux produits du porc.

**B. Les procédures antérieures**

Le 4 janvier 1989, les producteurs américains de porc, conduits encore une fois par le NPPC, déposèrent une autre requête dans laquelle ils demandaient l'imposition de droits compensateurs sur le porc frais, frigorifié et congelé du Canada. Parmi les facteurs qui avaient poussé le NPPC à déposer cette seconde requête était la promulgation du nouvel article 771B du Tariff Act,<sup>9</sup> en vertu duquel les subventions que l'on juge être versées pour un produit agricole à l'état brut peuvent être considérées dans certains cas comme versées pour le produit transformé.

Le Département a commencé son enquête en matière de droits compensateurs le 25 janvier 1989.<sup>10</sup> Le 21 février 1989, l'International Trade Commission (ITC) décida à titre provisoire qu'il était raisonnable de croire qu'une industrie des États-unis subissait un préjudice important ou était menacé d'un préjudice important en raison d'importations prétendument subventionnées de porc frais, frigorifié ou congelé du Canada.<sup>11</sup> Le 1er mai 1989, le Département décida, à titre provisoire, que les programmes canadiens fédéraux et provinciaux conféraient des avantages aux producteurs et aux exportateurs de porc frais, frigorifié et congelé, et que ces avantages constituaient des subventions au sens

---

<sup>9</sup> L'article 771B fut d'abord adopté comme article 1313 de la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1185, et il est maintenant codifié à 19 U.S.C. § 1677-2.

<sup>10</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 5537 (Département du commerce, 1989) (mesures initiales) [ci-après Mesures initiales relatives au porc].

<sup>11</sup> Porc frais, frigorifié ou congelé du Canada, USITC Pub. No. 2158, Enquête no 701-TA-298 (février 1989).

de la législation sur les droits compensateurs.<sup>12</sup> Le Département entreprit de vérifier, du 15 mai 1989 au 1er juin 1989, les données présentées par les défendeurs et, le 28 juin 1989, il tint une audience publique pour donner aux parties intéressées l'occasion de faire des observations sur sa décision provisoire.<sup>13</sup>

Le 24 juillet 1989, le Département publia sa décision finale positive en matière de droits compensateurs, par laquelle il jugeait que dix-huit programmes fédéraux ou provinciaux conféraient des subventions donnant matière à compensation aux producteurs ou aux exportateurs de porc frais, frigorifié et congelé, la subvention nette estimative étant de 0,08\$ canadien le kilo.<sup>14</sup> Le 9 septembre 1989, l'ITC publia sa décision finale selon laquelle une industrie des États-unis était menacée d'un préjudice important en raison des importations de porc frais, frigorifié ou congelé du Canada.<sup>15</sup> Le 22 septembre 1989, le Département rendit une ordonnance d'imposition de droits compensateurs qui portait sur les produits faisant l'objet de l'enquête.<sup>16</sup> Le 22 août 1989, les plaignants déposèrent leur demande d'examen par un groupe spécial aux termes de l'ALE.<sup>17</sup> L'audition a eu lieu le 5 juillet 1990, à Washington, D.C.

---

<sup>12</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 19,582 (Département du Commerce, 1989) (décision provisoire) [ci-après Décision provisoire relative au porc].

<sup>13</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,774.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 37,838 (ITC 1989) (décision finale).

<sup>16</sup> Avis, 54 Fed. Reg. 39,031 (Département du Commerce, 1989).

<sup>17</sup> Demande de révision par un groupe spécial, 54 Fed. Reg. 35,709 (1989).

C. Requête en élargissement du dossier

Par une requête en date du 1er novembre 1989, le Gouvernement de la Province de l'Alberta (l'Alberta) demanda que le dossier de l'examen soit élargi et comprenne quatre documents supplémentaires.<sup>18</sup> Les deux premiers documents étaient des lettres provenant des avocats de certains des participants canadiens et apportant des corrections à la transcription de l'audience du 28 juillet 1989 relative à la décision provisoire du Département.<sup>19</sup> Quant aux deux autres documents, il s'agissait d'une demande de l'Alberta pour que soit corrigée une prétendue erreur d'écriture dans un calcul effectué par le Département, ainsi que de la réponse du Département par laquelle celui-ci rejetait la demande.<sup>20</sup>

Par une ordonnance du 11 décembre 1989, le groupe spécial acceptait à l'unanimité la requête de l'Alberta en élargissement du dossier relativement aux deux premiers documents qui visaient à corriger la transcription.<sup>21</sup> Dans un avis annexe, le groupe spécial déclarait que le Département et les participants américains auraient la possibilité d'exposer dans leurs contre-mémoires leurs

---

<sup>18</sup> Requête de l'Alberta pour que soit élargi le dossier, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 1er novembre 1989).

<sup>19</sup> Le premier ensemble de documents comprenait ce qui suit: (1) une lettre du 18 juillet 1989 du cabinet juridique Arnold & Porter au Département et (2) une lettre du 27 juillet 1989 du cabinet juridique Cameron & Hornbostel au Département. Requête en élargissement du dossier, p. 2-3.

<sup>20</sup> Le deuxième ensemble de documents comprenait ce qui suit: (1) une lettre du 2 août 1989 du cabinet juridique O'Melveny & Myers au Département; et (2) une lettre du 18 août 1989 adressée par Francis J. Sailer, sous-secrétaire adjoint aux enquêtes, au cabinet juridique O'Melveny & Myers. Requête en élargissement du dossier, p. 3.

<sup>21</sup> Ordonnance faisant droit à la requête en élargissement du dossier, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 11 décembre 1989).

éventuelles contestations en ce qui concerne la justesse des corrections.<sup>22</sup>

Par quatre voix contre une, le groupe spécial faisait également droit à la requête de l'Alberta en élargissement du dossier relativement aux deux documents qui portaient sur le calcul effectué par le Département. Dans son avis écrit, la majorité expliquait que les règlements du Département font expressément mention de requêtes visant à corriger les erreurs d'écriture qui se glissent dans les décisions finales, et que cette forme de requête et la réponse qui y fait suite doivent être considérées comme partie du dossier de l'instance antérieure, même si, de par leur nature, la requête et la réponse font suite à la décision finale.<sup>23</sup> Au surplus, le groupe spécial soulignait que sa décision d'autoriser l'élargissement du dossier ne préjugait en rien de la pertinence des quatre documents ni du bien-fondé des arguments dont ils faisaient état.<sup>24</sup>

Par une ordonnance en date du 18 janvier 1989, le groupe spécial rejeta la requête dans laquelle le Département demandait que soit réexaminée l'ordonnance du groupe spécial du 11 décembre 1989 élargissant le dossier soumis à révision.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Avis du groupe spécial à l'appui de l'ordonnance d'élargissement du dossier, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 15 décembre 1989), p. 2-3.

<sup>23</sup> Id., p. 3.

<sup>24</sup> Id., p. 2.

<sup>25</sup> Ordonnance, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 18 janvier 1990).

### III. Les critères d'examen

L'article 1904(3) de l'ALE oblige le groupe spécial à appliquer les critères d'examen énoncés à l'article 516(b)(1)(B) du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B) (West Supp. 1990), ainsi que les principes juridiques généraux<sup>26</sup> énoncés par le Tribunal de commerce international (la CIT) et la Cour des appels du circuit fédéral. Voir Porc frais, frigorifié ou congelé du Canada, USA-89-1904-09 et USA-89-1904-10, slip op., p. 5 (le 13 août 1990).

L'article 516A(b)(1)(B) du Tariff Act prévoit que le Tribunal doit déclarer illicite toute décision, constatation ou conclusion qui, selon lui, n'est pas appuyée par une preuve substantielle contenue dans le dossier ou n'est pas par ailleurs conforme au droit. Le critère de la preuve substantielle est bien établi dans le droit des États-unis. La preuve substantielle est davantage qu'un simple soupçon de preuve. L'expression s'entend de la preuve pertinente qu'un esprit sensé pourrait juger suffisante à l'appui d'une conclusion. Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U.S. 474, 477 (1951); dans le même sens, Matsushita Elec. Indus. Co. v. United States, 750 F. 2d 927, 933 (Circuit fédéral, 1984).

Lorsqu'on examine la preuve, il ne faut pas hésiter à déférer aux conclusions de l'organisme chargé de trancher des points de fait aux termes d'une loi. Voir Smith-Corona Group v. United States, 713 F. 2d 1568, 1571 (Circuit fédéral, 1983), accréditation refusée, 465 U.S. 1022 (1984). Même lorsqu'une opinion contraire à celle de l'organisme peut, elle aussi, sembler raisonnable, il n'appartient pas au Tribunal de retenir l'opinion qu'il aurait choisie dans un procès de novo, tant que la décision de l'organisme est étayée

---

<sup>26</sup> L'article 1911 de l'ALE dit que les "principes juridiques généraux" comprennent des principes tels que la qualité pour agir, l'application régulière de la loi, les règles d'interprétation des lois, le principe dit mootness et l'épuisement des recours administratifs.

par une preuve substantielle. Hercules, Inc. v. United States, 673 F. Supp. 454, 479 (Tribunal de commerce international, 1987).

Ainsi, la charge de prouver que les décisions de l'organisme sont erronées repose sur la partie qui les conteste. Hannibal Indus., Inc. v. United States, 710 F. Supp. 332, 337 (Tribunal de commerce international, 1989). On n'est pas tenu toutefois de déférer sans limite au jugement de l'organisme d'enquête. Le groupe spécial ne peut permettre à l'organisme, sous le couvert d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une interprétation licite, d'enfreindre ou d'ignorer l'intention du Congrès. Cabot Corp. v. United States, 694 F. Supp. 949, 953 (Tribunal de commerce international, 1988). Comme l'a récemment déclaré un autre groupe spécial, le groupe spécial ne doit pas simplement rechercher l'existence d'un élément de preuve qui concorde avec une conclusion factuelle et s'en tenir là dans son analyse. Nouveaux rails d'acier du Canada, USA-89-1904-09, slip op., p. 9 (le 13 août 1990). Le groupe spécial doit plutôt se demander si les conclusions de l'organisme sont étayées par la preuve de l'ensemble du dossier. Id. (citations omises) (le souligné figure dans le texte cité). Une décision révisable peut être renvoyée si elle ne repose pas sur un bon raisonnement. Voir American Lamb Co. v. United States, 785 F. 2d 994, 1004 (Circuit fédéral 1986).

#### IV. Décision aux termes de l'article 771B

La présente instance a débuté lorsque, après réception d'une requête déposée au nom de l'industrie des États-Unis, le Département entreprit une enquête pour savoir si les producteurs ou exportateurs canadiens de porc frais, frigorifié et congelé recevaient des avantages constituant des subventions au sens de la législation des États-Unis en matière de droits compensateurs.<sup>27</sup> Dans

---

<sup>27</sup> Mesures initiales relatives au porc, supra, note 10.

sa décision provisoire<sup>28</sup> comme dans sa décision finale,<sup>29</sup> le Département a appliqué un nouvel article 771B du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1677-2, pour en arriver à la conclusion que les subventions versées pour l'élevage du porc étaient considérées comme versées pour la fabrication, la production ou l'exportation de porc frais, frigorifié et congelé. Le Département jugea alors que les avantages reçus par les éleveurs de porcs aux termes de plusieurs programmes canadiens fédéraux et provinciaux constituaient des subventions aux produits de viande de porc visés par l'enquête.

L'article 771B prévoit ce qui suit:

Dans le cas d'un produit agricole transformé à partir d'un produit agricole à l'état brut, lorsque

(1) la demande pour le produit du stade antérieur dépend notablement de la demande pour le produit du stade subséquent, et

(2) les procédés de transformation n'ajoutent qu'une valeur restreinte au produit brut,

les subventions que l'on sait être versées aux producteurs ou aux transformateurs du produit seront réputées avantager la fabrication, la production ou l'exportation du produit transformé.

Le Département a jugé que les deux critères de cette disposition étaient remplis. D'abord, il a déterminé que la demande de porcs vivants "dépend notablement" de la demande visant le porc frais, frigorifié et congelé, pour autant que la viande de porc constitue le produit de base du porc d'abattoir. En second lieu, il a jugé que les procédés de transformation employés pour fabriquer du porc frais, frigorifié et congelé n'ajoutent "qu'une valeur restreinte" au porc vivant. Il a constaté que les producteurs de viande de porc

---

<sup>28</sup> Décision provisoire relative au porc, supra, note 12.

<sup>29</sup> Décision finale relative au porc, supra, note 1.

du Canada ajoutent en moyenne environ vingt pour cent en valeur au porc vivant. Le Département a considéré cet ajout de valeur comme "restreint". Selon lui, la valeur ajoutée est en partie attribuable aux bénéfices découlant de la présentation du produit plutôt qu'aux coûts de transformation, ce qui fait que la transformation ne change pas le caractère essentiel du porc vivant.<sup>30</sup>

Les plaignants soutiennent que la façon dont le Département applique l'article 771B dans la présente instance n'est pas justifiable en droit et en fait, et cela pour plusieurs raisons. Ils allèguent que, pour interpréter la disposition d'une façon conforme à la législation américaine en matière de droits compensateurs et aux obligations des États-unis aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'article 771B doit être interprété comme imposant des droits compensateurs uniquement pour compenser les subventions effectivement reçues. Les plaignants pensent également que, puisqu'il n'existe dans le dossier aucune preuve selon laquelle une "subvention en amont" aux éleveurs de porcs a été transférée aux conditionneurs de viande de porc, l'article 771B ne peut être interprété comme imposant à ces derniers des droits compensateurs.<sup>31</sup>

Les plaignants soutiennent également que, en tout état de cause, aucun des deux critères d'application de la disposition n'est ici rempli. A leur avis, le premier critère n'est pas rempli parce que la demande visant le porc vivant est davantage dominée par la demande touchant les produits du porc à transformation plus poussée--notamment le lard, la saucisse, le jambon de

---

<sup>30</sup> Id., p. 30,775-76.

<sup>31</sup> Voir Mémoire du Conseil des viandes du Canada et de ses membres, ainsi que de Canada Packers, Inc., p. 25-32, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire du CVC/CPI]; Mémoire du Gouvernement du Canada, p. 59-73, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, (USA 89-1904-06) [ci-après Mémoire du Canada].



conserve, etc.--que par la demande visant le porc frais, frigorifié et congelé.<sup>32</sup> La seconde exigence n'est pas non plus satisfaite, affirment les plaignants, parce que le processus de conditionnement qui transforme un porc vivant en une carcasse débitée ou autre produit ajoute non une valeur restreinte, mais une valeur significative à l'intrant initial, c'est-à-dire le porc.<sup>33</sup>

L'article 771B est, comme on l'a dit, une nouvelle disposition de la législation américaine en matière de droits compensateurs, et il n'existe pas de précédents judiciaires disposant des questions d'interprétation soulevées par de tels arguments. Comme le groupe spécial estime que le contexte administratif et législatif du sujet est tout à fait pertinent aux questions d'interprétation, voici un bref rappel de ce contexte.

En novembre 1984, le NPPC a déposé une requête en vue de l'imposition de droits compensateurs au nom des producteurs nationaux de porc, en alléguant que les producteurs ou exportateurs canadiens de porcs vivants ou de produits de porc frais, frigorifié et congelé recevaient des subventions aux termes de divers programmes fédéraux et provinciaux. On prétendait que les avantages dérivant des programmes destinés aux éleveurs de porcs étaient également reçus par les producteurs de viande de porc. Les défendeurs ont, entre autres, soutenu devant le Département que le porc vivant constitue un "intrant" dans la production de viande de porc non transformée, et que, par conséquent, le Département était tenu d'appliquer l'article 771A du Tariff Act, 19 U.S.C. §

---

<sup>32</sup> Voir Mémoire du CVC/CPI, p. 18-19.

<sup>33</sup> Voir Mémoire du Canada, p. 78-85 (ce mémoire décrit les dix étapes du "processus de conditionnement" qui transforment un porc vivant en une carcasse débitée, ainsi que les étapes complémentaires de la "fabrication" ou de la "transformation", par lesquelles les carcasses débitées sont converties en coupes de gros ou de détail, ou bien sont salées ou fumées, ou encore transformées en saucisses ou en lard).

1677-1,<sup>34</sup> pour savoir si certains des avantages conférés aux éleveurs de porcs étaient transférés aux conditionneurs de viande de porc.<sup>35</sup> Le Département a rejeté l'argument selon lequel le porc vivant est un "intrans" de la viande de porc non transformée, surtout à cause du fait qu'un conditionneur de viande de porc ajoute un faible niveau de valeur au porc vivant (valeur calculée alors à dix pour cent).<sup>36</sup> Le Département a jugé que l'article 771A était donc inapplicable à l'espèce et que les programmes en question conféraient des subventions donnant matière à compensation tant pour les porcs vivants que pour les produits porcins frais, frigorifiés et congelés.<sup>37</sup>

En appel, le CVC, représentant l'industrie de la transformation du porc, contesta la décision finale du Département relative aux produits porcins et fit valoir que le Département était tenu de procéder à une enquête sur les subventions en amont. Le CIT infirma la décision du Département, jugeant que

---

<sup>34</sup> L'article 771A, intitulé "subventions en amont", autorise le Département à inclure dans les droits compensateurs imposés sur la marchandise le montant des subventions conférées sur les "biens de production" destinés à la marchandise, lorsque la subvention entraîne un "avantage concurrentiel" pour la marchandise et produit un "effet notable" sur le coût de fabrication ou de production de la marchandise.

<sup>35</sup> Les défendeurs, dans cette espèce, ont fait valoir qu'une enquête sur les subventions en amont ne ferait pas état du transfert d'un avantage concurrentiel des éleveurs de porcs aux conditionneurs de viande de porc, puisque les conditionneurs achètent leurs porcs à la faveur d'opérations sans lien de dépendance conclues avec des agriculteurs non apparentés. Porcs vivants I, 50 Fed. Reg., p. 25,098.

<sup>36</sup> Le Département a également noté que le critère essentiel est le degré auquel la demande visant le produit du stade antérieur dépend de la demande visant le produit du stade subséquent. Il a jugé que la demande visant le porc abattu et dépecé est de loin le facteur prépondérant de la demande visant le porc vivant. Id., p. 25,098-99.

<sup>37</sup> Voir Porcs vivants I, 50 Fed. Reg., p. 25,097-112.

celui-ci aurait dû procéder à une enquête sur les subventions en amont aux termes du droit existant, et il demanda au Département de procéder à une telle enquête conformément à l'article 771A afin de déterminer si les versements effectués aux éleveurs de porcs conféraient un "avantage concurrentiel" aux producteurs de viande de porc.<sup>38</sup> Le tribunal déclara que le Département devait appliquer la disposition touchant les subventions en amont, pour le motif qu'il n'existait aucune exception à cette disposition pour les produits agricoles, que ce soit dans la loi ou dans son contexte législatif.<sup>39</sup> Selon le tribunal, le Congrès voulait que l'article 771A constitue le mécanisme permettant de disposer des allégations selon lesquelles les produits visés par l'enquête profitaient des subventions conférées à des stades antérieurs de la production.<sup>40</sup> Dans un appel distinct, la CIT confirma la décision du Département relative aux porcs vivants, ainsi que sa décision selon laquelle les avantages reçus par les éleveurs de porcs constituaient des subventions donnant matière à compensation.<sup>41</sup>

Dans l'intervalle, à la faveur de son enquête parallèle relative au préjudice, l'International Trade Commission (l'ITC) rendit une décision finale portant sur le préjudice subi par les industries nationales.<sup>42</sup> En ce qui concerne les importations de porcs vivants, l'ITC a jugé que ces importations entraînaient un préjudice. Toutefois, en ce qui concerne les importations de porc frais, frigorifié et congelé, l'ITC a jugé qu'elles n'entraînaient pas de

---

<sup>38</sup> Conseil des viandes du Canada, 661 F. Supp. 622, 629.

<sup>39</sup> Id., p. 625-629.

<sup>40</sup> Id., p. 629.

<sup>41</sup> Alberta Pork Producers' Mktg. Bd. v. United States, 669 F. Supp. 445, 450-51 (Tribunal de commerce international, 1987).

<sup>42</sup> Porcs vivants et viande de porc du Canada, USITC Pub. No. 1733, Enquête no 701-TA-224 (juillet 1985).

préjudice. Dans des avis distincts, la CIT confirma les décisions de l'ITC touchant le préjudice.<sup>43</sup> Par conséquent, étant donné qu'était maintenue la décision de l'ITC selon laquelle les importations de viande de porc ne causaient pas de préjudice, il n'était plus nécessaire pour le Département d'entreprendre, après renvoi, une enquête touchant les subventions en amont. La CIT annula donc l'ordonnance de renvoi.<sup>44</sup>

Le 26 juin 1987, un peu plus d'un mois après que la CIT eut jugé que le Département ne pouvait considérer les avantages conférés aux éleveurs de porcs comme des subventions aux conditionneurs de viande de porc sans procéder à une enquête sur les subventions en amont aux termes de l'article 771A, l'article 771B prenait forme au Congrès des États-Unis. Au cours du débat sénatorial sur la législation commerciale globale, le sénateur Baucus déposa, à titre de modification, le nouvel article 771B, en même temps qu'une description des procédures judiciaires et administratives de 1985 portant à la fois sur l'élevage porcin et sur le porc frais, frigorifié et congelé du Canada. 133 Cong. Rec. S8814 (1987) (déclaration du sénateur Baucus). Se référant à la décision de l'ITC selon laquelle ces deux secteurs constituent des industries distinctes, voici ce qu'il a déclaré:

Tout cela n'a aucun sens. Les porcs et la viande de porc sont le même produit. Comme un fermier me disait un jour, "la viande de porc n'est rien de plus qu'un porc en pleine maturité."

---

<sup>43</sup> Voir National Pork Producers Council v. United States, 661 F. Supp. 633, 641 (Tribunal de commerce international, 1987) (où l'on confirme la décision de l'ITC selon laquelle les importations de porc frais, frigorifié et congelé n'étaient pas préjudiciables); et Alberta Pork Producers' Mktg. Bd, 669 F. Supp., p. 460 (qui confirme la décision de l'ITC selon laquelle les importations de porcs vivants étaient préjudiciables).

<sup>44</sup> Canadian Meat Council v. United States, 680 F. Supp. 390, 393 (Tribunal de commerce international, 1988).

Id., p. S8814.

Passant à l'annulation, par le CIT, de la décision du Département dans l'affaire des Porcs vivants, voici ce que dit le sénateur Baucus:

Dans une affaire récente, le Tribunal de commerce international des États-Unis a jugé que le Département du Commerce n'avait pas le pouvoir d'imposer des droits sur des produits agricoles transformés si le produit agricole à l'état brut était subventionné.

Cela signifie, que même si l'ITC estime que les usines de transformation du porc sont préjudiciées par le subventionnement des porcs canadiens, le Département du Commerce ne pourra pas imposer de droits compensateurs sur la viande de porc.

. . . .

Une nation étrangère pourra contourner un droit compensateur américain sur un produit agricole en effectuant simplement quelques petites opérations de traitement sur le produit agricole avant qu'il ne soit exporté vers les États-Unis.

Par exemple, on pourrait éviter un droit compensateur sur les framboises en congelant simplement les framboises avant de les expédier vers les États-Unis.

. . . .

Et l'on ne parle pas seulement de framboises. On parle aussi du poisson, du riz, de l'agneau, du porc et de bien d'autres produits qui, en ce moment, sont soumis à des droits compensateurs. Les droits en question seront bientôt supprimés ou bien pourront être évités facilement par les exportateurs étrangers.

Dans sa décision, le Tribunal de commerce international n'a pas prétendu qu'il était bon de permettre un tel contournement. Il a simplement dit que la loi, dans sa formulation actuelle, ne permettait pas de l'empêcher.

. . . .

En d'autres termes, le Tribunal comptait sur nous pour combler cette lacune de la loi.

. . . .

C'est pourquoi le sénateur Grassley et moi-même, avec l'appui du sénateur Pryor, proposons aujourd'hui un amendement au projet de loi sur le commerce, amendement par lequel le Département du Commerce serait tenu d'imposer des droits sur les produits agricoles transformés si le produit agricole à l'état brut est subventionné.

L'objet de cet amendement est de codifier la pratique du Département du Commerce.

Id., p. S8815

Le sénateur Grassley a fait des observations similaires à l'appui de la nouvelle disposition tout en considérant l'article 771A, à savoir la disposition sur les subventions en amont, comme incompatible avec la nature des marchés des produits agricoles. Voici ses propos:

Le Département du Commerce est la source de la règle codifiée dans l'amendement proposé. La règle a été tout récemment appliquée dans la décision finale positive en matière de droits compensateurs: [Porcs vivants I].

Id. (déclaration du sénateur Grassley).

Le sénateur Pryor a lui aussi appuyé la législation en se référant expressément aux importations canadiennes de viande de porc. Id., p. S8816. Le sénateur Bentsen<sup>45</sup> a clôturé le débat du Sénat sur l'amendement en déclarant ce qui suit:

Monsieur le président, cet amendement codifie essentiellement les usages du Département du Commerce en ce qui concerne les subventions aux produits agricoles.

. . . .

Le sénateur Baucus a montré cet amendement à

---

<sup>45</sup> Le groupe spécial est informé d'office que le sénateur Bentsen était à ce moment-là président du Comité sénatorial des finances, comité dont la compétence s'étendait aux questions de commerce international. Congressional Directory Office, 1987-1988 Official Congressional Directory, 100th Congress 575 (1987).

l'administration et l'a montré au supérieur hiérarchique du parti minoritaire. Personnellement, je ne m'y oppose pas. Je l'appuie et je recommande son adoption. L'état-major de la minorité m'a assuré qu'il n'y fera pas obstacle. Je conseille fortement son adoption.

Id., p. S8816 (déclaration du sénateur Bentsen).

Aucun autre contexte législatif pertinent quant à cette disposition n'a été présenté au groupe spécial par les parties, ni découvert pas le groupe spécial.

Avant d'aborder les questions soulevées dans la présente instance, questions qui portent sur l'interprétation de l'article 771B, rappelons certaines règles du droit des États-Unis en ce qui concerne l'interprétation des lois. Il est un principe bien établi de l'interprétation des lois que, lorsque la formulation d'une loi est équivoque, il est d'usage pour les tribunaux américains d'examiner le contexte législatif du texte concerné. Blum v. Stenson, 465 U.S. 886, 896 (1984). Au surplus, au nom du principe qui veut que l'on s'en remette à l'interprétation donnée par les corps administratifs, il convient d'accorder un poids considérable à la façon dont un organisme administratif interprète telle ou telle loi qu'il a charge d'appliquer . . . ." Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 844 (1984) (omission de la note en bas de la page). Donc, pour confirmer la validité de l'interprétation donnée par l'organisme, il n'est pas nécessaire d'en arriver à la conclusion que cette interprétation est la seule possible ou qu'elle constitue nécessairement le résultat auquel un tribunal ou un groupe spécial en serait lui-même arrivé s'il avait examiné la question de façon impartiale. Zenith Radio Corp. v. United States, 437 U.S. 443, 450 (1978); American Lamb, 785 F. 2d, p. 1001.

Par ailleurs, une loi des États-Unis devrait, si possible, être

interprétée d'une façon qui ne soit pas incompatible avec le droit international ou avec un accord international auquel les États-Unis sont partie. Murray v. Schooner Charming Betsy, 6 U.S. (2 Cranch) 64, 118 (1804); Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States § 114 (1987) (ci-après "Restatement"). Toutefois, lorsqu'une loi du Congrès et une règle antérieure du droit international, ou bien une disposition d'un accord international, présentent une incompatibilité, la loi a préséance à titre de législation des États-Unis. Restatement, § 115; Sutherland Stat. Const. § 23.22 (4th ed. 1984). Plus précisément, la disposition 19 U.S.C. article 2504(a) (West Supp. 1990) prévoit que les accords commerciaux n'ont pas force de loi aux États-Unis s'ils contredisent des lois des États-Unis. Voir par exemple Algoma Steel Corp. v. United States, 865 F. 2d 240, 242 (Circuit fédéral) (en cas d'incompatibilité, la législation des États-Unis a préséance sur le GATT), accréditation refusée, -U.S. --, 109 S. Ct. 3244 (1989).

Tous ces principes à l'esprit, passons maintenant au différend relatif à l'interprétation de l'article 771B. Tout d'abord, les plaignants font valoir que, pour que la disposition soit compatible avec le GATT et la législation américaine sur les droits compensateurs, l'article 771B doit être interprété comme imposant un droit compensateur aux producteurs de viande de porc dans la mesure seulement où il est démontré qu'une subvention a effectivement été reçue par eux. Alléguant l'absence, dans le dossier, d'une preuve démontrant que les producteurs de viande de porc ont reçu une partie de la subvention versée aux éleveurs de porcs, les plaignants font valoir que le Département n'aurait pas dû appliquer l'article 771B sans d'abord juger que les avantages économiques découlant des subventions versées aux éleveurs de porc avaient été transférés aux producteurs de viande de porc. Voir par exemple l'argumentation de l'avocat



du Gouvernement du Canada, Transcription d'audience, p. 73-74. Le Département soutient que sa façon d'appliquer l'article 771B est compatible tant avec le droit des États-Unis qu'avec les règles du GATT sur les subventions.<sup>46</sup>

Le groupe spécial est conscient de l'importance de la question soulevée relativement au GATT, et il a minutieusement examiné les arguments des parties à cet égard, mais c'est une question que le groupe spécial ne tranchera pas. Nous en sommes arrivés à la conclusion que la résolution de cette question n'aidera pas le groupe spécial à interpréter l'article 771B. Nous ne croyons pas que l'article 771B est équivoque en ce qui concerne le point en litige et, comme on l'a dit, la conformité avec le GATT n'est pas un préalable de l'application d'une loi des États-Unis. L'interprétation de l'article 771B qui, selon les plaignants, s'impose pour rendre la disposition compatible avec le GATT aurait pour effet de créer un critère de "transfert" ou d'ajouter une troisième condition préalable, ce qui ne ressort tout simplement pas de la formulation de la loi. Au contraire, l'article 771B prévoit clairement, que lorsque les deux critères de la "dépendance notable" et de la "valeur ajoutée restreinte" sont remplis, "les subventions versées aux producteurs ou aux transformateurs du produit agricole à l'état brut seront réputées avantager la fabrication, la production ou l'exportation des produits transformés". (Le souligné est ajouté). Même si nous n'étions pas tenus (comme nous le sommes) de nous en rapporter ici à l'interprétation administrative, il nous serait difficile de dire que cette formulation impose un critère de "transfert" des

---

<sup>46</sup> Mémoire du Département du commerce, p. 37-39, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire du Département].

subventions.<sup>47</sup> En effet, la formulation et le contexte de la disposition laissent croire que la loi a été conçue de façon à contourner la nécessité d'un tel critère.<sup>48</sup>

Avant d'examiner précisément les deux critères énoncés à l'article 771B, le groupe spécial estime nécessaire de souligner l'importance des déclarations faites dans l'enceinte du Sénat relativement à la modification qui devint l'article 771B (déclarations dont des extraits figurent ci-dessus, p. 16-19). Ces déclarations laissent entendre que le Congrès a voulu codifier la démarche employée par le Département dans l'affaire Porcs vivants I, démarche par laquelle le Département considérait les avantages reçus par les producteurs de produits agricoles à l'état brut (tels que les porcs vivants) comme des avantages reçus par les producteurs de produits agricoles transformés (tels que le porc frais, frigorifié et congelé) sans qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse des subventions en amont. Comme le reconnaissent les plaignants,<sup>49</sup> les observations des initiateurs de la disposition au cours du débat sénatorial devraient être prises en considération dans l'interprétation de la loi, surtout lorsque, comme c'est le cas ici, la question n'est pas abondamment traitée dans

---

<sup>47</sup> Les plaignants ont reconnu que l'article 771B tient lieu d'enquête sur la portée des subventions et établit une présomption irréfutable que les produits agricoles transformés qui répondent aux deux conditions profitent entièrement des avantages reçus par les producteurs du produit agricole à l'état brut d'amont. Mémoire du CVC, p. 28 (le souligné est dans le texte cité).

<sup>48</sup> Par exemple, tandis que les plaignants considèrent l'article 771B comme une disposition sur les subventions en amont, Mémoire du Canada, p. v, le sénateur Grassley, l'un des parrains de la disposition, a déclaré que, si le critère des subventions en amont était appliqué aux produits agricoles, il sous-estimerait l'ampleur de la subvention et permettrait un contournement généralisé de la loi sur les droits compensateurs. 133 Cong. Rec., p. S8815.

<sup>49</sup> Mémoire du Canada, p. 75.

les rapports de la Chambre, les rapports du Sénat ou les rapports de conférences. Voir NLRB v. Fruit and Vegetable Packers and Warehousemen, Local 760, 377 U.S. 58, 65-67 (1964); United States v. City and County of San Francisco, 310 U.S. 16, 22 (1940). Les déclarations des législateurs, même s'ils ne sont pas les initiateurs de la mesure, peuvent elles aussi témoigner de l'intention du Congrès. Voir Brock v. Pierce County, 476 U.S. 253, 263 (1986); Grove City College v. Bell, 465 U.S. 555, 567 (1984). C'est pourquoi, pour juger de la pertinence de l'interprétation donnée par le Département à l'article 771B, nous devons prendre acte des déclarations des initiateurs de l'amendement, savoir les sénateurs Baucus et Grassley, ainsi que des observations des autres sénateurs concernés. Leur intention était de permettre au Département de disposer des cas futurs en recourant à la méthode qu'il avait employée dans l'affaire Porcs vivants I. Toutefois, nous ne considérons pas ces déclarations parlementaires comme imprimant une orientation décisive sur les questions présentées dans la présente espèce puisque c'est la formulation de la loi qui doit être appliquée aux faits dont nous sommes saisis.

En ce qui concerne le premier critère de l'article 771B, plusieurs plaignants soutiennent que le Département a erré lorsqu'il en est arrivé à la conclusion que la demande de porcs vivants dépend notablement de la demande de porc frais, frigorifié et congelé.<sup>50</sup> Cet argument procède de l'idée selon laquelle la demande de porcs vivants est davantage dominée par la demande de produits porcins à transformation plus poussée que par la demande de porc frais, frigorifié et congelé. Toutefois, les plaignants ne contestent pas le fait, invoqué par le Département dans sa décision, que le porc vivant doit d'abord

---

<sup>50</sup> Voir Mémoire du CVC/CPI, p. 18-21; Mémoire du Gouvernement du Québec, p. 23-27, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire du Québec].

être transformé en porc frais, frigorifié et congelé avant de pouvoir subir une transformation plus poussée, c'est-à-dire avant de pouvoir devenir des produits comme le jambon en conserve, le lard ou la saucisse.<sup>51</sup> La demande de porcs vivants peut donc être considérée comme notablement tributaire de la demande de porc frais, frigorifié et congelé, au sens où l'entend l'article 771B, et le fait que le porc frais, frigorifié et congelé soit lui-même transformé en d'autres produits est hors de propos. De plus, il serait très difficile, sinon impossible, d'appliquer la loi si elle devait être considérée comme inapplicable aux produits intermédiaires qui sont transformés en d'autres produits pour lesquels la demande de détail est plus forte. Nous en concluons donc que la décision du Département selon laquelle la demande de porcs vivants est notablement tributaire de la demande de porc frais, frigorifié et congelé est appuyée par une preuve substantielle contenue dans le dossier et qu'elle est conforme au droit.

En ce qui concerne le deuxième critère de l'article 771B -- le critère selon lequel l'opération de transformation n'ajoute qu'une valeur restreinte au produit de base -- les questions sont plus complexes. Les plaignants invoquent plusieurs motifs à l'appui de leur argument selon lequel le Département a erré en affirmant que les opérations de traitement du porc n'ajoute aux porcs vivants qu'une valeur restreinte. Ils font valoir que l'expression "valeur restreinte" n'était pas censée s'appliquer aux importantes opérations de traitement telles que la transformation de porcs vivants en viande de porc, mais plutôt aux opérations mineures de finition (conçues pour échapper aux droits compensateurs) telles que la congélation du produit. Ils prétendent également que, selon les précédents administratifs et judiciaires, une valeur ajoutée de vingt pour cent

---

<sup>51</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,775.

ou davantage ne peut être considérée comme une valeur restreinte.<sup>52</sup> Au surplus, les plaignants soutiennent que le Département s'est écarté de la formulation de la loi en utilisant une norme de coût de production pour le critère prévu de la valeur ajoutée et également en appliquant à tort une notion de "caractère essentiel" dans l'interprétation de l'article 771B.<sup>53</sup> Nous discuterons successivement chacun de ces arguments.<sup>54</sup>

D'abord, la disposition doit-elle se limiter aux cas où il s'agit d'opérations mineures de finition, c'est-à-dire aux tentatives de contournement de la législation américaine en matière de droits compensateurs? L'expression "valeur restreinte" est équivoque. La formulation seule de la loi ne permet pas au groupe spécial de dire si la disposition s'applique aux opérations de traitement à étapes multiples comme celles qui sont effectuées dans la

---

<sup>52</sup> Les plaignants ne contestent pas la conclusion du Département selon laquelle le processus de conditionnement ajoute environ vingt pour cent en valeur au porc vivant, encore qu'ils fassent observer que la transformation du porc ajoute parfois une valeur bien supérieure à vingt pour cent. Voir Mémoire du CVC, p. 32-33; Mémoire du Canada, p. 84.

<sup>53</sup> Voir Mémoire du Canada, p. 73-92; Mémoire du CVC/CPI, p. 32-47; Mémoire du Québec, p. 27-33; Mémoire du Gouvernement de la Province de l'Ontario, p. 7-19, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire de l'Ontario].

<sup>54</sup> Les plaignants soutiennent également qu'une interprétation étroite, limitant l'article 771B aux cas où il est manifeste que les avantages conférés aux producteurs du produit agricole à l'état brut profitent intégralement aux producteurs du produit transformé, est impérative si l'on veut éviter que les États-Unis ne contreviennent à leurs obligations internationales aux termes du GATT. Pour ce qui est de cet argument, encore une fois, le groupe spécial ne considère pas la question sous l'angle du GATT, comme les parties l'ont fait, parce que la résolution de ce point n'est pas nécessaire ni utile à la question présentée, qui est une question de droit interne des États-Unis. Comme nous l'avons dit, supra, p. 22-23, la disposition ne peut être décemment interprétée comme se limitant aux cas où les avantages versés aux producteurs du produit agricole à l'état brut profitent intégralement aux producteurs du produit transformé.

fabrication du porc frais, frigorifié et congelé. Cependant, vu le caractère général de la formulation employée et le contexte déjà évoqué de la disposition, il est raisonnable de penser que l'ambiguïté de la disposition a été voulu, de façon à donner à l'autorité administrante une bonne marge de manoeuvre pour son interprétation et son application. Par ailleurs, de l'avis du groupe spécial, bien que les déclarations sénatoriales évoquées précédemment laissent effectivement entendre que la promulgation de l'article 771B s'expliquait surtout par le désir du Congrès d'empêcher le contournement des lois relatives aux droits compensateurs, ni les déclarations en question ni la formulation du texte législatif ne prouvent que, dans l'esprit du Congrès, la disposition ne devait s'appliquer que lorsqu'une intention d'échapper à la loi est démontrée ou lorsque les opérations de traitement qui sont effectuées sont des opérations mineures de finition telles que la congélation de framboises. Qui plus est, l'opération de traitement portant sur la transformation de porcs vivants en porc frais, frigorifié et congelé a été mentionnée plusieurs fois au cours des débats du Sénat comme une situation visée par l'amendement. C'est pourquoi, vu la formulation de cette disposition, le contexte législatif et l'obligation de déférer à l'interprétation donnée par les organismes administratifs, le groupe spécial ne peut accepter comme obligatoire pour l'organisme l'interprétation étroite que préconisent les plaignants pour la disposition qui nous intéresse.

Bien qu'il s'agisse là de la première espèce à laquelle donne lieu l'article 771B, les plaignants soutiennent également que l'interprétation donnée par le Département pour les mots "valeur restreinte" que l'on trouve dans cette disposition s'écarte de la pratique antérieure du Département et des précédents applicables dans ce domaine. Le groupe spécial ne voit là aucune entorse critique, d'autant plus que l'expression est nouvelle et que les précédents

évoqués ne portent pas sur la même formulation. Par exemple, la décision du CIT dans l'affaire National Pork Producers Council, 661 F. Supp., p. 637 (qui confirme une décision de l'ITC selon laquelle les étapes du processus de conditionnement ajoutent une valeur notable en transformant l'animal vivant en viande de porc) ne porte pas sur la formulation législative et le contexte législatif dont il est question dans la présente espèce. Voir également Koru N. Am. v. United States, 701 F. Supp. 229 (Tribunal de commerce international, 1988) (en jugeant que le traitement de certains poissons constituait une transformation importante, la CIT a appliqué une loi sur le marquage du pays d'origine); Certains chariots élévateurs industriels à combustion interne du Japon, 55 Fed. Reg. 6028 (Département du Commerce, 1990) (décision finale) (en jugeant qu'une valeur ajoutée allant de vingt-cinq à quarante pour cent n'était pas "modeste", le Département a appliqué l'article 781 du Tariff Act, qui se rapporte aux mesures propres à empêcher le contournement des ordonnances de droits anti-dumping et compensateurs; il a également déclaré que la décision était expressément limitée au contexte industriel envisagé par le Département dans l'espèce visée); Certain vin de table de France, 50 Fed. Reg. 40,580 (Département du Commerce, 1985) (mesures initiales) (dans un avis de mesures initiales touchant une affaire de subventions dans laquelle le Département déclara qu'une valeur ajoutée de dix pour cent était une "valeur modeste" comparativement à un autre cas où la valeur ajoutée était de vingt pour cent, le Département appliqua le Tariff Act avant qu'il ne soit modifié par l'article 771B). Par ailleurs, comme on l'a indiqué précédemment, il ressort nettement du contexte législatif que le Congrès voulait codifier la méthode adoptée par le Département dans l'affaire Porcs vivants I, où l'organisme avait jugé que la valeur ajoutée par le processus de conditionnement n'augmentait pas de façon

notable la valeur des porcs vivants. Voir 50 Fed. Reg., p. 25,099.

La conclusion selon laquelle le Département pouvait raisonnablement juger dans la présente instance qu'une valeur ajoutée de vingt pour cent constitue une valeur restreinte seulement ne met toutefois pas fin à notre interrogation, dans la mesure où le Département a soutenu, à la fois dans son argumentation devant le groupe spécial et dans la décision qui fait l'objet de l'examen, qu'un chiffre peut faciliter l'estimation de la valeur ajoutée aux termes de l'article 771B(2), mais qu'il ne résout pas la question de savoir si une opération de traitement ajoute une valeur restreinte seulement.<sup>55</sup> Voici le raisonnement du Département:

Une valeur ajoutée de vingt pour cent correspond dans une certaine mesure aux profits plus élevés gagnés sur le marché grâce à la présentation du produit, plutôt qu'au coût de la transformation des quartiers de viande en morceaux principaux ou en morceaux parés. Pour ces raisons, nous trouvons dans la présente enquête que l'opération de traitement n'ajoute qu'une valeur restreinte au produit brut parce que le traitement constitué par le chiffre de vingt pour cent n'a pas modifié le caractère essentiel du porc vivant.<sup>56</sup>

Les plaignants font valoir que ce raisonnement est vicié parce que le coût de la transformation et le caractère essentiel n'ont rien à voir avec le critère législatif de la valeur ajoutée et parce que le critère du "caractère essentiel" n'est pas expliqué et que la conclusion qui s'y rapporte n'est pas justifiée. Nous sommes d'accord avec les plaignants pour dire que l'article 771B(2) ne fait pas expressément état d'un critère du coût supporté ou d'un critère du caractère essentiel, mais les questions qui se posent pour le groupe spécial sont de savoir s'il était raisonnable pour le Département d'appliquer les critères en

---

<sup>55</sup> Mémoire du Département, p. 27-28; Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,776.

<sup>56</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,776 (le souligné est ajouté).



question pour donner du contenu à la notion législative de la "valeur ajoutée restreinte" et, dans l'affirmative, si les conclusions du Département sur les critères en question sont étayées par une preuve substantielle contenue dans le dossier.

Le groupe spécial croit que le Département pouvait licitement prendre en considération le critère du coût supporté et celui du caractère essentiel lorsqu'il a interprété et appliqué la disposition législative qui nous intéresse ici. La notion de "valeur" n'est pas définie dans la loi. Le contexte législatif n'est pas très instructif sur ce point lui non plus, mais il laisse quand même entendre que, dans l'esprit du Congrès, la nature et l'étendue des opérations de traitement effectuées n'étaient pas sans rapport avec l'objet de la loi, partant avec son application.<sup>57</sup> Les facteurs en question avaient été examinés dans l'affaire Porcs vivants I, 50 Fed. Reg., p. 25,098; cf. Smith-Corona Group v. United States, 713 F. 2d, p. 1577 (le Département peut considérer le coût comme un indice de valeur lorsqu'il apporte des ajustements à la valeur sur le marché étranger aux termes de la loi antidumping des États-Unis). Le Département a de toute évidence, dans la décision qu'il a rendue et dont nous sommes saisis ici, pensé que l'importance de la valeur ajoutée de vingt pour cent devrait être appréciée selon le contexte, et que le contexte comprenait deux facteurs jugés comme importants par le Département: (1) la valeur ajoutée moyenne de vingt pour cent résulte en partie de l'opération relativement peu coûteuse qui consiste à transformer les quartiers de viande en morceaux principaux ou en morceaux parés aux fins de la présentation du produit, et (2) la transformation représentée par le chiffre de vingt pour cent ne modifie pas le caractère essentiel de l'animal. Étant donné surtout que l'on

---

<sup>57</sup> Voir 133 Cong. Rec. S8814-16.

doit déférer à l'interprétation donnée par le Département à ce nouveau texte législatif, le groupe spécial refuse de déclarer illicite la prise en considération des facteurs ci-dessus par l'organisme. Le groupe spécial est un peu ennuyé par l'imprécision avec laquelle le Département explique les critères qui, d'après lui, font qu'une valeur ajoutée est restreinte, néanmoins, une décision administrative qui n'est pas parfaitement claire peut tout de même être confirmée lorsque l'on peut discerner le raisonnement suivi. Ceramica Regiomontana, S.A. v. United States, 810 F. 2d 1137, 1139 (Circuit fédéral, 1987).

Les plaignants prétendent également que le Département a omis d'expliquer son critère du "caractère essentiel" et que c'est un truisme de dire qu'un porc vivant est fondamentalement distinct, dans son caractère essentiel, de la côte de porc que l'on trouve dans le rayon boucherie d'un épicier.<sup>58</sup> Comme ils le font remarquer, la CIT a jugé dans l'affaire Canadian Meat Council, 661 F. Supp., p. 626, que la transformation d'un porc vivant en porc frais, frigorifié et congelé suppose indiscutablement un processus de fabrication ou de production, et que le porc vivant et le porc emballé ne sont pas, dans leur essence, des produits identiques. Le Département n'a cependant pas prétendu que les produits sont identiques. En interprétant cette nouvelle loi, le Département donnait du poids au fait que le produit transformé, bien que non identique au produit agricole, conservait néanmoins la même composition.<sup>59</sup> Le

---

<sup>58</sup> Mémoire du CVC/CPI, p. 36.

<sup>59</sup> Le groupe spécial remarque que le Tribunal canadien des importations a fait l'observation analogue suivante dans l'instance intitulée Viande de boeuf désossée destinée à la transformation, originaire ou exportée de la Communauté économique européenne (Canada, 1986), p. 11:

Le boeuf destiné à la transformation est un

Département avait le droit d'en arriver à cette conclusion et de lui accorder du poids.

En ce qui concerne le deuxième critère, le groupe spécial estime donc que la décision du Département selon laquelle la transformation d'un porc vivant en porc frais, frigorifié et congelé ajoute une valeur restreinte seulement au porc vivant est étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier administratif et qu'elle est par ailleurs conforme au droit.

En résumé, nous croyons donc que la façon dont le Département a appliqué et interprété l'article 771B est étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier et qu'elle est par ailleurs conforme au droit.

V. Facteur de convention employé pour ventiler la subvention

Comme l'a noté précédemment le groupe spécial, le Département a, dans l'application des dispositions de l'article 771B, jugé que les subventions versées aux éleveurs de porcs profitaient aux usines qui transforment le porc vivant en porc frais, frigorifié ou congelé. Utilisant un facteur de conversion du poids vivant en poids apprêté de 79,5 p. 100 (chiffre qui ressort de la preuve versée au dossier) pour calculer le pourcentage d'un porc vivant qui est transformé en viande de porc, le Département a réparti sur les produits porcins

---

produit agricole intermédiaire. On peut le considérer comme provenant de la carcasse d'un boeuf, comme les raisins sont pris sur la vigne, la canne à sucre coupée dans le champ et les pommes cueillies sur le pommier. Le produit brut n'a subi aucune transformation radicale, à la différence du raisin transformé en vin, ou de la canne à sucre en sucre raffiné, ou des pommes en cidre. Cette transformation ne peut s'effectuer que lorsque le boeuf destiné à la transformation a été obtenu.

des usines de transformation, proportionnellement à leur poids, le montant de la subvention versée aux éleveurs de porcs.<sup>60</sup> Cette méthode n'attribuait aucune partie de la subvention aux 20,5 p. 100 restants du poids de l'animal, c'est-à-dire quelque cinq pour cent consistant en parties totalement inutilisables et environ quinze pour cent consistant en divers sous-produits.<sup>61</sup> Le Département a rejeté l'affirmation des défendeurs selon laquelle la subvention devrait être répartie sur la totalité du poids vivant de l'animal, pour le motif que les porcs sont élevés à seule fin de produire de la viande de porc.<sup>62</sup>

Le Canada, l'Ontario et le CVC/CPI font valoir que le Département aurait dû, en tout état de cause, répartir les subventions versées pour les porcs vivants sur la totalité des produits porcins ayant une valeur commerciale, c'est-à-dire sur quatre-vingt-quinze pour cent du poids vivant de l'animal. Ils font remarquer que la méthode utilisée par le Département a eu pour effet d'imposer un taux de droit plus élevé à l'unité sur la viande de porc que si la subvention avait été répartie sur la totalité des produits ayant une valeur commerciale, et que cette méthode a eu en fait pour résultat d'attribuer une subvention plus élevée pour chaque livre de viande de porc que la subvention effectivement versée pour chaque livre de porc vivant. Plus précisément, la subvention "transférée" serait plus élevée que la subvention effectivement versée. Les plaignants estiment que le GATT et la législation américaine sur les droits compensateurs obligent le Département à répartir les avantages d'une

---

<sup>60</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,776.

<sup>61</sup> La transformation d'un porc en viande de porc pour 79,5 p. 100, en déchets pour 5 p. 100 et en sous-produits comestibles pour 15,5 p. 100 n'est pas contestée. Voir Mémoire du Canada, p. 97; Mémoire de l'Ontario, p. 29; Contre-mémoire du CVC/CPI, p. 38. Transcription d'audience, p. 157, 249.

<sup>62</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,787.

subvention intérieure visant un produit particulier sur la totalité des produits commerciaux auxquels les avantages sont rattachés, et pas seulement sur le produit primaire.<sup>63</sup>

Le Département défend sa méthode comme une application raisonnable de l'article 771B, bien qu'il admette que l'article 771B ne définit pas la méthode que le Département doit employer pour convertir en porc frais, frigorifié et congelé le porc vivant qui a fait l'objet de subventions.<sup>64</sup> Il soutient que la méthode qu'il a appliqué ici est conforme aux précédents en vigueur aux États-Unis et conforme au GATT.<sup>65</sup> Le NPPC appuie la position du Département, en soulignant que la viande de porc a beaucoup plus de prix, pour le même poids, que les sous-produits, et que la valeur des abats peut donc être considérée comme négligeable dans la répartition de la subvention.<sup>66</sup>

Avant d'examiner les précédents relatifs à cette question, le groupe spécial désire faire des observations sur certains points préliminaires. Il observe d'abord que le Département cherche à justifier sa méthode en excipant, entre autre, du fait que le Programme tripartite et le programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec utilisent tous deux le facteur de conversion de 79,5 p. 100 comme mesure approximative de la quantité de viande de porc que produit un porc vivant.<sup>67</sup> De l'avis du groupe spécial, toutefois, le fait que tel ou tel facteur de conversion soit employé pour déterminer quel

---

<sup>63</sup> Voir Mémoire du Canada, p. 93-100; Mémoire de l'Ontario, p. 26-31; Mémoire du CVC/CPI, p. 48-56.

<sup>64</sup> Mémoire du Département, p. 32.

<sup>65</sup> Id., p. 37-39.

<sup>66</sup> Mémoire du NPPC, p. 97, 103, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire du NPPC].

<sup>67</sup> Mémoire du Département, p. 33.

pourcentage d'un animal est transformé en viande de boucherie ne dit pas comment les subventions versées aux éleveurs de porcs devraient être réparties parmi les produits de transformation. Deuxièmement, la question de la valeur relative des produits porcins et des sous-produits n'est pas très bien présentée dans le présent dossier. En effet, on n'a pas demandé, dans les mémoires ou dans les plaidoiries, que le mode de répartition selon le poids soit modifié en un mode de répartition selon la valeur. La question doit donc être examinée en fonction du poids et non de la valeur.

Le Département invoque ses décisions antérieures dans les affaires Porcs vivants I<sup>68</sup> et Viande d'agneau de Nouvelle-Zélande, 54 Fed. Reg. 1402 (Département du Commerce, 1989) (décision provisoire) [ci-après Agneau II], à l'appui de la méthode qu'il utilise. Il rejette la décision Viande d'agneau de Nouvelle-Zélande, 50 Fed. Reg. 37,708 (Département du Commerce, 1985) (décision finale) [ci-après Agneau I], sur laquelle s'appuient les plaignants, pour le motif qu'elle serait fondé sur une méthode erronée, méthode que le Département a corrigée dans Agneau II.<sup>69</sup> Le Département nie que la décision qu'il a rendue dans l'affaire Certains poissons de fond frais de l'Atlantique provenant du Canada, 51 Fed. Reg. 10,041 (Département du Commerce, 1986) (décision finale) [ci-après Poissons de fond] et sur laquelle s'appuient également les plaignants constitue un précédent favorable aux arguments des plaignants.<sup>70</sup>

Dans l'affaire Porcs vivants I, le Département a appliqué la même méthode que dans le cas qui nous intéresse ici, en estimant que les porcs sont élevés surtout pour produire de la viande de porc. La valeur commerciale qui résulte

---

<sup>68</sup> Porcs vivants I, supra, note 7.

<sup>69</sup> Mémoire du Département, p. 35-36.

<sup>70</sup> Voir Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,787.

des sous-produits est accessoire à la production de viande de porc.<sup>71</sup> Toutefois, dans l'affaire Agneau I, le Département a réparti les subventions versées aux éleveurs de moutons sur la totalité des produits provenant de l'animal, notamment les peaux, la laine et les issues, autant que la viande d'agneau.<sup>72</sup> Par la suite, dans l'affaire Agneau II, comme l'indique le Département, celui-ci a attribué à la seule viande d'agneau les avantages reçus par les éleveurs de moutons.<sup>73</sup> Aucune des décisions rendues dans les deux instances touchant l'agneau ne contient une discussion du principe sous-jacent au mode de répartition adopté.

Dans l'affaire Poissons de fond, le Département a jugé que le Canada accordait certaines subventions intérieures aux pêcheurs commerciaux qui produisaient à la fois du poisson de fond (le produit visé par l'enquête) et des crustacés, qui eux ne faisaient pas l'objet d'une enquête. Il a réparti les subventions sur la totalité de l'industrie de la pêche.<sup>74</sup> Dans la décision du Département qui fait l'objet du présent examen, le Département a estimé que l'affaire Poissons de fond devait être distinguée parce que les avantages versés au titre des programmes pertinents visaient à la fois le poisson et les crustacés et ne pouvaient être dissociés selon le produit considéré.<sup>75</sup>

Le groupe spécial ne peut déceler, dans l'affaire Poissons de fond ou dans les autres précédents administratifs invoqués par les parties, une règle ou un principe rationnel qui puisse faire autorité dans la présente espèce. Selon le

---

<sup>71</sup> Voir 50 Fed. Reg., p. 25,111.

<sup>72</sup> Voir 50 Fed. Reg., p. 37,715.

<sup>73</sup> Voir 54 Fed. Reg., p. 1404.

<sup>74</sup> Voir 51 Fed. Reg., p. 10,044.

<sup>75</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,787.

groupe spécial, l'article 771B ne signifie pas non plus que tous les avantages versés pour le produit agricole du stade antérieur doivent être attribués au produit primaire du stade subséquent lorsque le critère statutaire est rempli, sans égard à la partie de la subvention qui peut en réalité profiter à d'autres produits commerciaux du stade subséquent.

La loi doit être interprétée autant que possible d'une façon qui soit compatible avec la législation américaine sur les droits compensateurs et avec le GATT, lequel limite l'imposition de tels droits sur un produit au montant de la subvention nette reçue par ce produit. Voir 19 U.S.C. § 1671(a) (West Supp. 1990); Article VI(3) du GATT;<sup>76</sup> Code des subventions du GATT, art. 4(2).<sup>77</sup> Le groupe spécial en arrive donc à la conclusion qu'il est déraisonnable et non conforme au droit que le Département attribue à la viande de porc la totalité de la subvention versée aux éleveurs de porcs, quand d'autres produits

---

<sup>76</sup> Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1947, art. VI(3), T.I.A.S., 1700. Cette disposition du GATT se lit, dans sa partie pertinente, comme il suit:

3. Il ne sera perçu sur un produit du territoire d'une partie contractante, importé sur le territoire d'une autre partie contractante, aucun droit compensateur dépassant le montant estimé de la prime ou de la subvention que l'on sait avoir été accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation dudit produit dans le pays d'origine ou d'exportation, y compris toute subvention spéciale accordée pour le transport d'un produit déterminé. Il faut entendre par le terme "droit compensateur" un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit.

<sup>77</sup> Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1979, art. 4(2), 31 U.S.T. 523, T.I.A.S. no 9619.



commerciaux dérivés profitent eux aussi de la subvention. Si le Département choisit de répartir la subvention en se servant du poids, comme il l'a fait ici, la subvention doit être répartie, au poids, sur la totalité des produits commerciaux provenant des porcs vivants.<sup>78</sup> La question est donc renvoyée pour être réexaminée en conformité avec le présent avis.

#### VI. Programmes tripartites de stabilisation aux termes de la LSPA

Le Département a jugé que les crédits versés par le Canada aux termes du Programme tripartite de stabilisation (PTS ou Programme tripartite), un programme ajouté à la Loi canadienne sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA) en 1985, conféraient à l'industrie de l'élevage du porc, et donc (par le biais de l'article 771B) à l'industrie de la transformation du porc, des subventions, donnant matière à compensation.<sup>79</sup> Le gouvernement fédéral canadien a promulgué la LSPA en 1958 pour stabiliser les prix de certains produits agricoles. En 1975, le gouvernement a modifié la LSPA en remaniant la liste des denrées désignées, pour qu'elle vise le bétail, les porcs, les moutons, le lait industriel et la crème, le maïs, le soja, ainsi que l'avoine et l'orge cultivées en dehors des zones désignées par la Commission canadienne du blé.<sup>80</sup> En 1985, dans l'affaire Porcs vivants I, les requérants ont contesté les paiements de stabilisation faits aux éleveurs de porcs aux termes de la disposition sur les

---

<sup>78</sup> Nous remarquons que, si le Département avait décidé d'effectuer la répartition selon le principe ad valorem et si l'on décidait également que la valeur des sous-produits commerciaux était de minimis, on pourrait justifier le raisonnement que le Département a voulu appliquer ici. Cependant, la proportion de poids qui a été attribuée aux sous-produits commerciaux ne peut être considérée comme de minimis.

<sup>79</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,776-78.

<sup>80</sup> Voir Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,776.

"produits désignés" de la LSPA.<sup>81</sup> Le Département a jugé que le Canada restreignait les avantages de la LSPA à une entreprise ou une industrie particulière, ou à un groupe d'entreprises ou d'industries, en partie parce qu'il mettait à part trois genres de produits "désignés".<sup>82</sup> Les autres produits naturels ou transformés devaient être "désignés" par le gouverneur en conseil avant qu'ils ne puissent recevoir des avantages aux termes de la LSPA.<sup>83</sup> La CIT a confirmé la décision du Département dans les termes suivants:

La LSPA établit une distinction entre les produits lorsqu'elle prévoit, pour les producteurs des produits désignés, des paiements ordinaires autorisés au préalable, tout en offrant des avantages aléatoires aux autres producteurs qui font une demande de désignation de produits aux termes de la LSPA . . . . La différence que fait le Département entre de tels avantages aléatoires et ceux qui sont offerts aux producteurs de produits désignés est raisonnable, peu importe que le gouvernement canadien soit ou non guidé par des facteurs objectifs lorsqu'il désigne des produits aux termes de la LSPA.<sup>84</sup>

Donc, en 1985, après que le Département eut déclaré que les avantages versés au titre de la LSPA étaient de caractère limitatif et donnaient matière à compensation, le Canada modifia la LSPA (au moyen du projet de loi C-25) pour instituer le Programme tripartite. Ce programme autorise le ministre de l'Agriculture, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure avec les provinces et les producteurs des accords tripartites prévoyant des plans de stabilisation des prix pour tel ou tel produit agricole, naturel ou transformé. Ici, le Département en est arrivé à la conclusion que le programme tripartite

---

<sup>81</sup> 50 Fed. Reg. 25,000-01.

<sup>82</sup> Id.

<sup>83</sup> Id.

<sup>84</sup> Alberta Pork Producers' Mktg. Bd., 669 F. Supp., p. 451.

de stabilisation vise expressément à stabiliser le prix de tout produit agricole, naturel ou transformé, et il a jugé que le programme n'était donc pas, en théorie, de caractère limitatif.<sup>85</sup> Néanmoins, le Département a jugé que le programme était en fait de caractère limitatif parce que seulement neuf produits ont joui de certains avantages au cours des quatre premières années du programme, que trois produits se sont vu refuser une aide ou bien ont été renvoyés pour préparation insuffisante, et que l'imprécision des critères et l'inégalité des avantages dénotaient l'arbitraire et le favoritisme.<sup>86</sup>

Des accords tripartites ont été signés pour les neuf produits suivants: (1) les porcs; (2) le bétail; (3) les vaches et les veaux; (4) les agneaux; (5) la betterave à sucre; (6) les pommes; (7) les petits haricots blancs et autres haricots secs comestibles; (8) le miel; et (9) les oignons jaunes.<sup>87</sup> Les producteurs de deux autres produits -- les cerises aigres et le maïs -- ont demandé des accords, mais ces accords n'ont pas été rédigés en raison de difficultés administratives portant sur l'évaluation des terrains et sur d'autres facteurs.<sup>88</sup> Les producteurs d'un autre produit -- les asperges -- ont demandé un accord tripartite et ne l'ont pas obtenu à ce moment-là parce que les représentants du gouvernement ont jugé que le besoin d'un accord sur les asperges n'était pas urgent, en raison du prix croissant des asperges et de la valeur relativement modeste des ventes de ce produit.<sup>89</sup>

Le Canada a fait observer que, en ce qui concerne les cerises aigres et

---

<sup>85</sup> Id., p. 30,777.

<sup>86</sup> Id., p. 30,777-78.

<sup>87</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>88</sup> Id.

<sup>89</sup> Id.

le maïs, bien qu'aucun accord ne soit encore rédigé, des discussions sont en cours et des ententes sont prévues.<sup>90</sup> En ce qui concerne les asperges, le Canada a déclaré que, en raison de la montée des prix de ce produit, la négociation d'un plan de soutien des asperges était moins prioritaire que la négociation des accords visant d'autres produits, mais qu'un accord sur les asperges est encore à l'étude.<sup>91</sup>

La vérification a révélé que les modèles canadiens du coût de production ne reflètent pas toujours l'expérience du groupe pertinent de producteurs et que le niveau de soutien a toujours fluctué pour un même produit et peut varier d'un produit à un autre.<sup>92</sup> Le Département a fait valoir que le niveau de soutien de l'industrie du porc a été augmenté, passant de 93 p. 100 à 95 p. 100 et que le niveau de soutien pour les pommes et le boeuf n'est que de 85 p. 100.<sup>93</sup> Toutefois, les contributions gouvernementales aux termes de tous les accords tripartites sont limitées à un maximum de six pour cent des rendements du marché. Il se peut donc que les paiements relatifs provenant des fonds de stabilisation des prix des produits parviennent à un certain nivellement au fil du temps.<sup>94</sup> Il semble qu'un niveau de soutien plus faible n'entraîne pas nécessairement un niveau de paiement plus faible, parce que d'autres éléments de la formule tripartite -- en particulier le coût, le prix et la marge -- peuvent compenser la faiblesse du niveau de soutien.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Mémoire du Canada, p. 44.

<sup>91</sup> Id., p. 45.

<sup>92</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>93</sup> Id.

<sup>94</sup> Voir Mémoire du Canada, p. 50.

<sup>95</sup> Voir Id., p. 53-54.

Le Département a déclaré qu'il employait un critère à trois volets. Le premier volet était le caractère limitatif de jure du programme, le deuxième était le nombre d'entreprises qui effectivement se prévalent du programme, notamment l'examen des utilisateurs disproportionnés ou dominants, et le troisième était la mesure dans laquelle et la façon selon laquelle le gouvernement exerce son pouvoir d'appréciation lorsqu'il applique le programme.<sup>96</sup>

Dans le présent appel, les plaignants attaquent sous deux aspects l'application du second volet par le Département, et ils attaquent également la pertinence du troisième volet. D'abord, ils font valoir que le nombre d'industries qui sont aidées devrait être examiné à la fois au regard du programme de la LSPA et à celui du Programme tripartite. Ce dernier programme vient en aide à seulement neuf produits, tandis que le premier en soutient plus d'une trentaine. On fait valoir que le Département a, injustement et à tort, modifié la portée de son enquête, après la décision provisoire, pour ne s'intéresser qu'au Programmes tripartite.<sup>97</sup>

Les plaignants font valoir ensuite que, lorsqu'un programme est offert durant ses quatre premières années à neuf produits de genres très différents et provenant de toutes les régions, rien ne permet de dire que ce programme est limité à un produit particulier, à un genre ou à une catégorie de produits ou de producteurs, à une région ou à un groupe particulier de produits. Et rien ne prouve non plus, affirment-ils, que beaucoup d'autres produits ne seront pas soutenus à l'avenir.<sup>98</sup> Le Département répond qu'un critère numérique est

---

<sup>96</sup> Id., p. 30,777.

<sup>97</sup> Mémoire du Canada, p. 9-22.

<sup>98</sup> Id., p. 26-33.

pertinent,<sup>99</sup> et fait observer que les tribunaux ont confirmé le caractère limitatif de certains programmes lorsqu'un nombre restreint seulement de produits sont finalement avantagés, même si d'autres pourraient théoriquement être admissibles aux avantages en question.<sup>100</sup>

La législation américaine sur les droits compensateurs s'est toujours appliquée uniquement aux avantages accordés à une industrie particulière ou à un groupe d'industries particulières. Le Département et les tribunaux s'accordent pour dire que l'adjectif "particulier" s'applique à la fois à l'industrie et au groupe.<sup>101</sup> Les juges qui interprètent la législation sur les droits compensateurs se sont toujours heurtés au problème qui consiste à faire une distinction entre un programme gouvernemental destiné à un groupe particulier d'industries et un autre qui s'adresse à toutes les industries.

Deux genres de décisions ont donné lieu à des questions apparentées. Dans le premier genre, un intrant subventionné est en apparence d'application universelle, mais il n'est utile en fait qu'à quelques industries, et seules ces industries y ont recours. Voir par exemple, Cabot Corp. v. United States, 620 F. Supp. 722, 731-32 (Tribunal de commerce international, 1985), appel rejeté, 788 F. 2d 1359 (Circuit fédéral, 1986) [ci-après Cabot I] (noir de carbone offert en principe à toute industrie, mais en réalité utilisé uniquement par l'industrie du caoutchouc); Décision provisoire positive d'imposition de droits compensateurs: certains produits de résineux du Canada, 51 Fed. Reg. 37,453, 37,455 (Département du Commerce, 1986) (programmes de coupe utilisés en réalité

---

<sup>99</sup> Mémoire du Département, p. 63-67.

<sup>100</sup> Id.

<sup>101</sup> Voir discussion dans l'affaire Roses, Inc. v. United States, no 84-5-00632, slip op., p. 10-11 (Tribunal de commerce international, le 3 juillet 1990).

uniquement par l'industrie du bois de construction et des pâtes et papiers). Dans ces cas, la règle qui a pris forme est que de tels programmes de subventions sont de caractère limitatif, qu'ils ont le pouvoir d'entraîner une distorsion des échanges et qu'ils donnent donc matière à compensation.

Dans le second genre, un programme qui est apparemment d'application universelle et qui serait en fait utile à toutes les industries ou à la plupart d'entre elles finit en réalité par profiter à beaucoup moins d'industries que prévu (par exemple, soixante-dix pour cent de tous les prêts industriels sont attribués à une ou deux industries). Dans ces cas, malgré l'universalité de jure du programme, la loi est appliquée d'une façon telle qu'elle conduit à la conclusion que la subvention profite à un groupe déterminé et restreint d'industries. Voir par exemple Saudi Iron and Steel Co. (Hadeed) v. United States, 675 F. Supp. 1362, 1367 (Tribunal de commerce international, 1987), appel après renvoi, 686 F. Supp. 914 (Tribunal de commerce international, 1988) (au cours d'une période de cinq ans, seules trois firmes ont reçu du gouvernement des prêts industriels subventionnés "universels").

La législation américaine sur les droits compensateurs a été modifiée en 1988 afin de "codifier" la décision rendue dans Cabot I et de bien préciser que l'universalité théorique ne constitue pas en elle-même une défense absolue. L'article 1312 de la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 modifie la section B de l'article 771(5) de la loi, codifié à 19 U.S.C. § 1677(5)(B), en ce qui concerne les subventions intérieures, dans les termes suivants:

L'autorité administrante doit, dans chaque enquête, dire si la prime, la gratification ou la subvention est, en droit ou en fait, conférée à une entreprise ou industrie spécifique, ou à un groupe d'entreprises ou d'industries. L'universalité théorique des avantages conférés aux termes de la loi, du règlement, du

programme ou de la règle qui établit une prime, une gratification ou une subvention ne permet pas de dire que la prime, la gratification ou la subvention n'est pas ou n'a pas été attribuée en réalité à une entreprise ou une industrie déterminée, ou à un groupe d'entreprises ou d'industries.

Donc, si l'examen des faits révèle que des avantages apparemment universels sont en réalité destinés à venir en aide à une industrie unique ou à un groupe restreint d'industries, le Département est tenu de conclure au caractère limitatif du programme qui donne lieu à des avantages et d'imposer des droits compensateurs. Le rapport de conférence, se référant à la version de la Chambre en ce qui concerne la modification de 1988, fait remarquer que le Département doit dire si l'avantage est en réalité conféré à une industrie déterminée ou à un groupe déterminé d'industries ou s'il est plutôt conféré aux industries en général.<sup>102</sup>

Le Département lui-même a reconnu qu'un programme qui confère des avantages à l'ensemble du secteur agricole ne donne pas matière à compensation, pour le motif qu'il ne s'adresse pas à une seule entreprise ou industrie ou à un seul groupe d'entreprises ou d'industries. Décision finale positive d'imposition de droits compensateurs: Ouillets en miniature de Colombie, 52 Fed. Reg. 32,033, 32,037 (Département du Commerce, 1987). Les programmes qui confèrent des avantages à une grande diversité de produits agricoles ont été jugés comme des programmes non limitatifs et ne donnant pas matière à compensation, si l'on n'a pas la preuve d'une exclusion notable de certains produits ou la preuve d'un favoritisme important à l'endroit de certains produits. Voir par exemple Décision finale négative en matière de droits

---

<sup>102</sup>

Rap. de conf. de la Ch. des Rep. no 576, 100e Congrès, 2e session 587, réimprimé dans 1988 U.S. Code Cong. & Admin. News 1547, 1620, cité dans l'affaire Roses, slip op., p. 16, n.15.



compensateurs: Certaines fleurs fraîchement coupées du Kenya, 52 Fed. Reg. 9,522, 9,525 (Département du Commerce, 1987).

Toutefois, malgré les efforts constants faits par le Département et les tribunaux pour expliquer et préciser cette question, les critères qui permettent de conclure au caractère limitatif de facto d'un programme sont encore embryonnaires, obscurs, contradictoires, insaisissables et insatisfaisants. Il y a de nombreuses énigmes. Un programme est-il universel s'il se rapporte à un événement inusité (inondation, catastrophe, saturation)? Un programme est-il universel si la plupart des industries montrent une préférence pour un programme différent, encore que semblable aux autres? Un gouvernement renonce-t-il à l'argument du caractère universel de facto d'un programme s'il déclare certains requérants non admissibles? Et s'il les déclare non admissibles de manière inconséquente? Et s'il les déclare non admissibles à tort? Si un groupe assisté d'industries ne compte pas toutes les industries, mais qu'il est formé de façon aléatoire, l'avantage que reçoit le groupe devrait-il donner matière à compensation parce que tout le monde n'a pas (encore) reçu cet avantage? La plupart de ces difficiles interrogations sont soulevées par la présente espèce. Bien que chacune soulève une question difficile à trancher, nous en arrivons à la conclusion que chacune doit de façon générale recevoir une réponse négative, du moins lorsque les faits ressemblent à ceux de la présente espèce.

La formulation et l'objet de la modification de 1988 sur les subventions dont le caractère est de facto limitatif nous convainquent qu'il est nécessaire de prouver que les avantages ont été conférés exclusivement aux produits concernés ou à un groupe bien précis de produits, et que cette preuve incombe aux plaignants (ou au Département) une fois qu'est admise l'universalité de principe des avantages en question. Il s'ensuit que le caractère limitatif des

avantages n'est pas établi du seul fait que toutes les industries n'ont pas demandé ou reçu l'aide, ou du seul fait que certaines décisions portant sur l'admissibilité semblent arbitraires ou aléatoires. La législation sur les droits compensateurs ne saurait être invoquée selon l'efficacité ou la transparence avec laquelle les gouvernements appliquent leurs programmes de soutien qui sont déclarés universels. Au regard du Commerce international en général, et de l'ALE en particulier, il est présumé que les importations ne devraient pas être frappées de droits compensateurs à moins que l'on ait la preuve directe ou circonstancielle que le gouvernement du pays d'exportation a restreint les avantages à une industrie unique ou à un petit groupe d'industries.

Les plaignants font d'abord valoir qu'ils ont subi un préjudice parce que le Département s'est limité dans la dernière partie de son enquête à examiner la portée effective du programme tripartite de stabilisation, sans égard à la trentaine d'industries agricoles déjà visées par la LSPA. Dans l'affaire Porcs vivants I, le Département a jugé que les avantages prévus par la LSPA n'étaient pas de caractère universel parce que les produits non désignés n'y étaient pas visés avec autant de précision et de certitude que les produits désignés.<sup>103</sup> Il est raisonnable de présumer que, si le Canada avait modifié la LSPA de façon à supprimer les obstacles posés aux produits non désignés, une telle modification aurait dissipé le problème des droits compensateurs. En droit américain, c'est la nature véritable du texte législatif qui compte, et non simplement sa forme, et l'on pourrait donc dire qu'il importe peu que le Canada ait choisi d'englober une trentaine de produits agricoles en instituant un deuxième programme plutôt

---

<sup>103</sup> Voir Porcs vivants I, 50 Fed. Reg., p. 25,100-01, confirmé sub nom. Alberta Pork Producers' Mktg. Bd., 699 F. Supp., p. 450-51.

qu'en élargissant le premier. Ce nonobstant, nous ne sommes pas disposés à dire que le Département a réduit les moyens de défense du Canada en limitant son enquête au Programme tripartite de stabilisation, vu qu'il s'agit manifestement d'un programme distinct et que le Département peut structurer son analyse comme il l'entend. Cependant, une fois l'affaire renvoyée, le champ d'application et la comparabilité de tous les programmes d'aide prévus par la LSPA devraient être examinés à la lumière des normes établies dans le présent avis et permettant de dire si le nombre de bénéficiaires est excessivement faible.

Dans sa décision, le Département n'explique pas pourquoi le chiffre de neuf produits bénéficiaires d'une aide est anormalement peu élevé, ni ce que les neuf industries ont en commun. Le bénéfice du Programme tripartite n'est pas conféré, mais il doit être demandé. Le Canada exerce sans doute peu de contrôle sur le nombre de candidats. Pour participer, les producteurs doivent avoir grand besoin d'un soutien des prix, au point de devoir investir eux-mêmes un tiers des fonds requis. Le Département ne laisse pas entendre que le programme était conçu ou appliqué de façon à décourager les candidatures, et il ne suppose pas non plus le nombre des candidats possibles ni le nombre d'industries à la candidature desquelles on aurait dû s'attendre. Certainement, l'existence d'autres programmes de gestion de l'offre ou l'existence de subventions aux termes de la LSPA permet à tout le moins d'expliquer pourquoi de nombreux producteurs ne se prévalent pas du Programme tripartite. De plus, il est bien possible que les prix de certains produits agricoles ne fluctuent pas suffisamment pour justifier la corvée qui consiste à constituer un fonds et à demander une aide fédérale et provinciale. La surabondance n'arrive probablement que dans un petit nombre de produits agricoles au cours d'une période de cinq ans, mais elle est plus fréquente sur une période de dix ans ou

de vingt ans.

Nous en concluons que le Département doit, pour réaliser l'objet véritable de la modification de 1988, formuler un critère permettant de dire si le nombre de produits ou d'entreprises qui reçoivent une aide est excessivement faible par rapport au nombre auquel on aurait pu s'attendre, compte tenu des conditions de l'aide, de l'existence d'autres formules d'aide et de la situation économique des industries visées. Il est admis ici que le Programme tripartite ne fait pas état de désignations ou de limitations quant au genre de produits. Il faut donc apporter une preuve circonstancielle démontrant que le programme appliqué visait précisément les porcs, ou bien des catégories de produits bien précis, c'est-à-dire non aléatoires, par exemple les produits susceptibles d'être exportés, ceux d'une certaine région, etc. "Un caractère limitatif d'un genre ou d'un autre est nécessaire".<sup>104</sup> Nous renvoyons la question au Département afin qu'il puisse formuler un tel critère, puis examiner de nouveau si les neuf produits assistés ici sont à cet égard trop peu nombreux.

Quant au troisième volet, savoir la nature et l'étendue du pouvoir d'appréciation, les plaignants allèguent que le critère n'est pas adéquat et que la constatation, par le Département, de l'application discrétionnaire d'un programme n'est pas en fait étayée par une preuve substantielle. Le Département complique notre tâche en omettant d'expliquer avec précision quel genre de pouvoir d'appréciation ou de pouvoir discrétionnaire il considère fatal à l'argument de l'universalité du programme. Si un gouvernement peut juridiquement accorder des prêts à toutes les industries qui répondent à un critère général, il doit pouvoir disposer d'une certaine latitude pour décider si les candidats répondent ou non aux critères établis par la loi. Comme ce

---

<sup>104</sup> Roses, slip op., p. 11 (citation omise).

sont les résultats effectifs qui sont l'élément clé, la simple existence d'un pouvoir discrétionnaire ne peut en soi être décisive.

Ici, pour ce qui est d'un programme destiné expressément à stabiliser les prix de certains produits, les fonctionnaires canadiens ont apparemment jugé que le prix des asperges était si élevé qu'il n'avait pas besoin de stabilisation et que les producteurs de cerises aigres et de maïs n'ont pas, dans leurs demandes, expliqué comme il faut leurs problèmes de prix et la façon de les résoudre. A moins que le Département n'ait présumé qu'un programme agricole comportant un critère d'admissibilité est de jure de caractère limitatif et donc donne matière à compensation (ce que, en termes exprès, il n'a pas présumé), il est difficile de comprendre l'importance juridique des rejets ou des ajournements discutés dans la présente espèce. On n'a pas prétendu que les rejets ou les acceptations traduisent quelque préférence pour un certain groupe, ou bien quelque dessein secret de rendre le programme plus restreint que ce que supposerait la loi qui l'institue.

On prétend finalement que le Canada a favorisé les éleveurs de porcs en leur permettant un niveau de soutien de quatre-vingt-quinze pour cent, tandis que le niveau de soutien du boeuf, par exemple, était de quatre-vingt-cinq pour cent.<sup>105</sup> Certains plaignants répondent que la même formule -- six pour cent du chiffre d'affaires de l'industrie -- détermine la contribution maximale du gouvernement, quel que soit le niveau de soutien.<sup>106</sup> Ils expliquent également que le pourcentage de soutien s'applique aux marges brutes moyennes, de telle sorte qu'un facteur de quatre-vingt-cinq pour cent appliqué à une marge brute élevée pour le boeuf produirait à peu près le même niveau de soutien qu'un

---

<sup>105</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>106</sup> Mémoire du Canada, p. 50.

facteur de quatre-vingt-quinze pour cent appliqué à une marge moyenne faible pour le porc.<sup>107</sup> Le Département du Commerce n'a pas dit pourquoi cette explication est insatisfaisante. Nous en concluons qu'une nation qui est en droit d'aider la totalité ou la plupart des industries agricoles peut employer diverses formules se rapportant aux différences entre les structures prix-coût, les cycles de croissance, etc., tant et aussi longtemps que la parité de base du soutien apporté par l'État n'est pas modifiée et qu'un avantage excessif ne se manifeste pas. Nous renvoyons au Département la question de savoir si le niveau réel des avantages reçus par l'industrie du porc ou un groupe déterminé d'industries a été considérablement plus élevé que pour d'autres industries agricoles, pour des raisons que ne pourraient expliquer les différences des conditions, économiques ou autres, de telles industries.<sup>108</sup>

#### VII. Programme d'aide au transport des céréales fourragères

Le Programme d'aide au transport des céréales fourragères (ATCF), établi par la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, a pour objet de garantir une réserve de céréales fourragères pour combler les besoins des engraisseurs, une réserve d'espace d'entreposage suffisant dans l'est du Canada, et une certaine stabilité du prix des céréales fourragères dans l'est du Canada, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Seuls les utilisateurs de céréales fourragères, c'est-à-dire ceux qui achètent des céréales pour nourrir le bétail, sont admissibles à l'aide. L'admissibilité est limitée aux meuneries des régions géographiques désignées et aux éleveurs de

---

<sup>107</sup> Id., p. 51-54.

<sup>108</sup> D'autres opinions relatives à cette question sont déposées par le membre du groupe spécial Mark R. Joelson.

bétail de certaines parties du pays. On peut se prévaloir des avantages de l'ATCF si le grain est transporté en dehors de la ferme où il a été cultivé et s'il emprunte des circuits commerciaux. (PR. 33, onglet 1, p. 21-24).

Le Département a jugé que l'ATCF conférait un avantage donnant matière à compensation, pour le motif que le Canada limitait ce programme aux utilisateurs de céréales fourragères des régions désignées et aux éleveurs de bétail de certaines régions du Canada.<sup>109</sup> Il a jugé que, parmi les provinces examinées dans cette enquête, seuls les éleveurs de bétail des provinces de l'Ontario et du Québec sont admissibles à l'aide au transport des céréales fourragères. Ayant jugé qu'aucun avantage n'était conféré aux éleveurs de porcs de l'Ontario, il n'a tenu compte que de l'aide fournie aux éleveurs du Québec. Le Département a jugé que 2,7 p. 100 de tous les versements effectués aux termes de ce programme sont allés aux éleveurs de bétail du Québec et, comme la moitié des céréales fourragères ont été consommées par les porcs, il a calculé que l'avantage conféré aux éleveurs de porcs correspondait à 1,35 p. 100 (la moitié de 2,7 p. 100) de tous les paiements.<sup>110</sup>

Les plaignants contestent cette décision pour le motif que les avantages reçus au titre de l'ATCF sont payés aux éleveurs de bétail en leur qualité d'utilisateurs de céréales fourragères plutôt que d'éleveurs de porcs ou autres animaux. Au surplus, les plaignants font valoir que, si un avantage est effectivement conféré aux éleveurs de porcs, il est reçu comme avantage s'adressant à un intrant du processus d'élevage des porcs, et le refus du Département de procéder à une enquête sur les subventions en amont n'est pas étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier et n'est pas non

---

<sup>109</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,778.

<sup>110</sup> Id.

plus conforme au droit. Les plaignants soutiennent aussi que le calcul, par le Département, des avantages versés aux éleveurs de porcs du Québec n'est pas étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier et n'est pas conforme au droit.<sup>111</sup>

Le groupe spécial note que la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme a pour titre "Loi accordant une aide aux éleveurs d'animaux de ferme de l'Est du Canada et de la Colombie-Britannique".<sup>112</sup> Toutefois, les plaignants soutiennent que les avantages reçus par les éleveurs de bétail leur sont conférés en leur qualité d'utilisateurs de céréales, non en leur qualité d'éleveurs de bétail. Examinant cette question, le groupe spécial fait observer qu'il existe au dossier une preuve que les fourrages constituent une partie importante du coût de production des porcs.<sup>113</sup> Les avantages versés au titre de l'ATCF à un éleveur de porcs et se rapportant à l'achat de céréales entraînent une diminution du coût de production des porcs. A notre avis, il est hors de propos que les fonds ainsi versés soient reçus par les éleveurs de porcs en cette qualité plutôt qu'en une autre qualité, si les paiements reçus ont favorisé la production de porcs, notamment par une diminution du coût de production des porcs. A cet égard, le Département pouvait raisonnablement en arriver à la conclusion que les avantages versés au titre de l'ATCF faisaient baisser le coût de production d'un éleveur de porcs. Voir Saudi Iron and Steel v. United States, 686 F. Supp. 914, 916-18 (Tribunal de commerce international, 1988) (le transfert d'une laminerie d'acier à une aciérie étrangère a profité

---

<sup>111</sup> Mémoire du Conseil canadien du porc, p.42-54, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire du CCP].

<sup>112</sup> Dossier public 36, annexe 23 (le souligné est ajouté).

<sup>113</sup> Dossier public 36 (Canada), annexe 18, p. 3A (chiffres nationaux).



indirectement à la production de fil machine en acier non allié de l'aciérie étrangère en permettant une diminution des coûts de production grâce à l'augmentation de la production de billettes).

Les plaignants font également valoir que, puisque les versements au titre de l'ATCF sont rattachés à la production de céréales, non à celles de porcs, le Département aurait dû effectuer une enquête sur les subventions en amont pour les céréales fourragères en tant que facteur de production, avant d'imposer des droits compensateurs. De l'avis du groupe spécial, puisque le Département a jugé que les subventions reçues par les éleveurs de porcs équivalaient à une diminution de leur coût de production, le droit applicable n'obligeait pas le Département à procéder à une enquête sur les subventions en amont aux termes de l'article 771A, enquête qui, entre autres, appellerait une décision d'avantage concurrentiel.

Finalement, les plaignants font valoir que le calcul, par le Département, des avantages reçus par les éleveurs de porcs aux termes de l'ATCF n'était pas étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier. Le Département déclare qu'il lui était impossible de vérifier combien d'éleveurs de bétail du Québec qui ont reçu des subventions étaient des éleveurs de porcs, et il s'en est rapporté, à titre de meilleure information existante, à la preuve selon laquelle les porcs représentent environ cinquante pour cent de toutes les céréales fourragères consommées dans l'ouest et l'est du Canada, pour calculer le montant des subventions versées aux éleveurs de porcs aux termes de l'ATCF.<sup>114</sup> Les plaignants répondent que le chiffre de cinquante pour cent n'est ni raisonnable ni exact, et que le Département a omis de demander des informations

---

<sup>114</sup> Mémoire du Département, p. 107-08; Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,778.

sur les fermes du Québec qui reçoivent une aide pour le transport des céréales fourragères.<sup>115</sup>

La question soulevée par les plaignants se rapporte à l'information demandée et reçue par le Département en ce qui concerne les éleveurs de porcs du Québec qui ont reçu une aide pour le transport des céréales fourragères. Après examen du dossier, le groupe spécial en conclut que les questions soulevées par le Département étaient raisonnables dans les circonstances, et pertinentes à son enquête. Les réponses à ces questions étaient, à notre avis, incomplètes parce qu'elles ne donnaient pas tout à fait les renseignements demandés. Par exemple, les réponses aux questions et aux questions supplémentaires du Département dans ce domaine consistaient en estimations, dont la plupart n'étaient pas étayées. Dossier public 33, p. 24; Dossier public 43 (Section sur l'ATCF); Dossier public 55 (Grandes lignes), p. 6, 2.g. De plus, un examen du dossier révèle des éléments de preuve selon lesquels certains des agriculteurs du Québec qui ont reçu des subventions aux termes de l'ATCF élevaient des porcs, contrairement à aucun en Ontario. Dossier public 85, p. 17.

En vertu du droit des États-Unis, lorsque le Département n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude des renseignements présentés ou qu'une partie faisant l'objet d'une enquête refuse ou n'est pas en mesure de produire les renseignements demandés avec diligence et dans la forme requise, le recours à la meilleure information existante est autorisé. 19 U.S.C. § 1677e(b), (c) (West Supp. 1990); 19 C.F.R. § 355.37 (1990). Toutefois, le droit du Département d'appliquer la règle de la meilleure information existante est soumis à certaines limites. Voir Olympic Adhesives, Inc. v. United States, 899

---

<sup>115</sup> Contre-mémoire du CCP, p. 37-39.

F. 2d 1565 (Circuit fédéral, 1990). Le recours du Département à la règle de la meilleure information existante a été rejeté dans un cas où le Département avait choisi des renseignements qui n'étaient pas raisonnables et justifiés dans les circonstances. Voir N.A.R., S.p.A. v. United States, no 88-06-0041, slip op., p. 18 (Tribunal de commerce international, le 26 juin 1990).

Dans l'enquête qui nous intéresse, le Département a demandé des détails relativement à l'estimation du pourcentage des paiements ATCF qui ont profité aux éleveurs de porcs du Québec. La réponse a été que certains agriculteurs du Québec élevaient des porcs, mais aucun en Ontario. Dossier public 85, p. 17. A notre avis, cette réponse est incomplète, et le recours du Département à la règle de la meilleure information existante est donc conforme au droit des États-Unis et étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier. Voir Algoma Steel Corp. v. United States, USA-89-1904-08, slip op., p. 19 (Recours à la règle de la meilleure information existante après impossibilité de vérifier l'information).

Les plaignants soutiennent également que la preuve versée au dossier n'appuie pas la conclusion du Département selon laquelle la moitié des céréales fourragères subventionnées aux termes de l'ATCF était consommée par les porcs. A cet égard, le rôle du groupe spécial n'est pas de dire si le Département a choisi et utilisé la meilleure de toutes les preuves existantes, mais plutôt de savoir si l'information utilisée par le Département est étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier. N.A.R., S.p.A., slip op., p. 13. A notre avis, il existe dans le dossier une preuve selon laquelle les porcs représentent environ la moitié de la consommation totale de céréales fourragères, à l'ouest et à l'est du Canada. (Dossier public 85, p. 15; dossier

public 75 (annexe B, tableau 2.d)).<sup>116</sup> L'information que le Département peut utiliser à titre de meilleure information existante comprend toute l'information qui est accessible ou peut être obtenue, quelle que soit sa source. Timken Co. v. United States, 673 F. Supp. 495, 500 (Tribunal de commerce international, 1987) (citant Budd Co. Railway Div. v. United States, 507 F. Supp. 997, 1003-04 (Tribunal de commerce international, 1980)). L'information invoquée par le Département à titre de meilleure information existante est donc appuyée par une preuve substantielle contenue dans le dossier.

Le groupe spécial confirme donc que le Programme d'aide au transport des céréales fourragères donne matière à compensation.

#### VIII. Programme de diversification de l'économie de l'Ouest

Le Département a jugé que le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, mis en place par le gouvernement canadien, donnait matière à compensation parce qu'il se limitait à l'ouest du Canada,<sup>117</sup> et cette décision a été contestée devant le présent groupe spécial par les plaignants.<sup>118</sup> Le Département, après réexamen du dossier, a demandé que le présent groupe spécial lui renvoie la décision selon laquelle le Canada limitait les subventions versées au titre de ce programme, parce qu'il n'existe pas dans le dossier une preuve substantielle à l'appui de cette conclusion.<sup>119</sup> Le Canada a répondu que, étant donné cette concession, le groupe spécial devrait, dans le renvoi de la

---

<sup>116</sup> Cette déclaration a été confirmée par un document de vérification (SCG-3, p. 3).

<sup>117</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>118</sup> Mémoire du Canada, p. 100-02.

<sup>119</sup> Mémoire du Département, p. 145.

décision, demander au Département de dire que le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest ne confère pas au produit visé par l'enquête une subvention donnant matière à compensation.<sup>120</sup> Lors de l'audience, le Département déclara qu'il n'avait pas encore décidé ce qu'il ferait après le renvoi. Étant donné que le Département a reconnu que toute mesure qu'il prendra pourra être révisée par le présent groupe spécial,<sup>121</sup> nous renvoyons la décision comme le demande le Département.

#### IX. Accord auxiliaire Canada-Québec sur le développement agro-alimentaire

Le Département a jugé que le Canada restreignait à une entreprise ou industrie particulière, ou à un groupe particulier d'entreprises ou d'industries, l'accord auxiliaire Canada-Québec sur le développement agro-alimentaire (l'Accord auxiliaire).<sup>122</sup> Le CCP a contesté cette décision.<sup>123</sup> Dans le mémoire qu'il a remis au présent groupe spécial, le Département, après réexamen du dossier, a demandé que le groupe spécial lui renvoie la décision parce qu'une preuve substantielle n'existe pas dans le dossier pour étayer cette conclusion.<sup>124</sup> En réponse, le CCP a demandé que, vu cette concession du Département, le groupe spécial renvoie la décision au Département en lui demandant de la réformer.<sup>125</sup> Lors de l'audience, le Département a fait savoir qu'il n'avait pas encore décidé ce qu'il ferait, à la suite du renvoi, en ce qui

---

<sup>120</sup> Contre-mémoire du Canada, p. 45.

<sup>121</sup> Transcription d'audience, p. 296.

<sup>122</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>123</sup> Mémoire du CCP, p. 54-57.

<sup>124</sup> Mémoire du Département, p. 144.

<sup>125</sup> Contre-mémoire du CCP, p. 40-41.

concerne l'Accord auxiliaire.<sup>126</sup> Encore une fois, puisque le Département a reconnu que les mesures qu'il prendra pourront être révisées par le présent groupe spécial, cette décision est renvoyée au Département.

X. Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau pour l'Alberta

Le Département a décidé que le Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau pour l'Alberta (PCSN) donne matière à compensation parce qu'il est limité aux utilisateurs de céréales fourragères et qu'il est donc limité à une entreprise ou industrie particulière ou à un groupe d'entreprises ou d'industries.<sup>127</sup>

Les plaignants contestent cette conclusion pour le motif qu'elle n'est pas étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier et qu'elle n'est pas par ailleurs conforme au droit. Au surplus, les plaignants contestent le calcul, effectué par le Département, du montant de la subvention versée pour le porc frais, frigorifié et congelé.<sup>128</sup>

Le PCSN avait pour objet de neutraliser la distorsion des prix des céréales fourragères entraînée par la politique du gouvernement fédéral consistant à subventionner le transport ferroviaire des céréales.<sup>129</sup> L'aide est fournie relativement aux céréales fourragères produites en Alberta, aux céréales fourragères produites en dehors de l'Alberta mais vendues en Alberta, enfin aux céréales fourragères produites en Alberta et données aux animaux de la même

---

<sup>126</sup> Transcription d'audience, p. 296.

<sup>127</sup> 54 Fed. Reg. 30,779.

<sup>128</sup> Mémoire du Gouvernement de la Province de l'Alberta, p. 27-43, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) [ci-après Mémoire de l'Alberta].

<sup>129</sup> Dossier public 35, p. 23.

ferme. Des certificats sont fournis par le Gouvernement de l'Alberta aux utilisateurs immatriculés de céréales fourragères, tels que les éleveurs de porcs, et aux négociants immatriculés en céréales fourragères, et ces certificats peuvent être utilisés à titre de paiement partiel pour les céréales achetées des céréaliculteurs. Les producteurs de céréales fourragères qui donnent leurs propres céréales à leur propre bétail peuvent présenter une demande de paiement directement au gouvernement.<sup>130</sup>

Le Département a jugé que les éleveurs de porcs reçoivent des avantages sous une forme parmi trois: les éleveurs qui ne cultivent pas leurs propres céréales fourragères reçoivent des certificats qui servent à couvrir une partie du prix d'achat des céréales; les éleveurs qui cultivent la totalité de leurs céréales fourragères présentent au Gouvernement de l'Alberta une demande de paiement direct; enfin les éleveurs qui cultivent une partie de leurs propres céréales fourragères, mais qui achètent également des céréales, reçoivent à la fois des certificats et des paiements directs.<sup>131</sup>

Les plaignants font valoir que le PCSN ne donne pas matière à compensation parce qu'il n'apporte pas un avantage concurrentiel injuste aux éleveurs. D'après eux, il compense simplement l'augmentation des coûts de production des éleveurs, qui résulte des prix artificiellement élevés des céréales fourragères par suite des subventions fédérales du Nid-de-Corbeau. L'Alberta prétend que, dans le passé, le Département a jugé de tels programmes de compensation comme échappant aux droits compensateurs, lorsqu'aucune subvention brute n'en résulte pour l'éleveur.<sup>132</sup> A l'appui de leur position, les plaignants invoquent la

---

<sup>130</sup> Dossier public 35, p. 23-26; 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>131</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>132</sup> Mémoire de l'Alberta, p. 31-38.

décision du Département dans l'affaire Certains produits d'acier de la République fédérale d'Allemagne, 47 Fed. Reg. 39,345 (Département du Commerce, 1982) (décision finale), et la décision Certains produits d'acier de Belgique, 47 Fed. Reg. 39,304 (Département du Commerce, 1982) (décision finale), comme exemples de cas visant des programmes de compensation considérés comme échappant à l'imposition de droits compensateurs. Au surplus, les plaignants prétendent que, si un quelconque avantage est conféré aux éleveurs de porcs, c'est un avantage qui profite à un facteur de production, et donc le Département aurait dû procéder à une analyse des subventions en amont.

La loi applicable précise les compensations qui peuvent être soustraites d'une subvention brute.<sup>133</sup> Après examen du PCSN, nous estimons qu'aucune de ces compensations ne s'applique aux avantages qu'il procure. Nous ne croyons pas non plus qu'une exception à la règle de compensation doit ici être établie par le Département. Ni l'un ni l'autre des précédents établis dans l'affaire Acier de Belgique ou Acier d'Allemagne ne s'appliquent à la présente espèce; le Département n'a pas non plus trouvé de compensation dans ces deux espèces parce

---

<sup>133</sup> L'article 771(6) du Tariff Act, 19 U.S.C. § 1677(6) (1980 & West Supp. 1990), prévoit que le Département peut soustraire de la subvention brute les compensations suivantes:

(a) le droit de demande, dépôt ou paiement analogue effectué pour être admissible à la subvention ou recevoir la subvention,

(b) la perte de valeur de la subvention en raison du report de son versement, si le report est imposé par un décret gouvernemental, et

(c) les taxes à l'exportation, les droits de douane ou autres frais perçus à l'exportation de la marchandise vers les États-Unis et destinés précisément à compenser la subvention reçue.



qu'il n'y a jamais trouvé de subvention pertinente.

Dans l'affaire Acier de Belgique, le gouvernement belge finança, à l'occasion de la restructuration de la sidérurgie de ce pays, certains coûts qu'il avait imposés aux aciéries belges, en forçant la retraite prématurée de certains travailleurs. Le Département a jugé dans cette affaire que cette aide ne donnait pas matière à compensation parce qu'elle ne profitait qu'aux travailleurs, et non aux aciéries. Dans l'affaire Acier d'Allemagne, les restrictions imposées par le gouvernement allemand sur l'importation de charbon en Allemagne avaient entraîné une pression à la hausse sur le prix du charbon en Allemagne. Pour compenser cette augmentation, le gouvernement subventionna la production de charbon en Allemagne. Le Département jugea que les subventions au charbon et les restrictions à l'importation du charbon formaient un programme global destiné à aider l'industrie allemande de la houille. Par conséquent, la sidérurgie ne profitait pas des subventions versées à l'industrie allemande de la houille. Dans la présente espèce, la situation est différente puisqu'il est démontré que les éleveurs de porcs comptent parmi les bénéficiaires des paiements effectués en vertu du PCSN et qu'ils reçoivent donc un avantage. Dossier public 41 (Alberta), p. 2-16. Par ailleurs, la présente espèce se distingue des deux précédentes, étant donné que les paiements effectués en vertu du PCSN ne font pas partie d'un programme global se rapportant au bien de production, comme c'était le cas dans l'affaire Acier d'Allemagne, mais sont plutôt reçus directement par les éleveurs de porcs. Le groupe spécial est donc d'avis que le Département n'était pas tenu de procéder à une analyse des subventions en amont et qu'il pouvait en arriver à la conclusion que la compensation versée aux termes du PCSN confère aux éleveurs de porcs de

l'Alberta un avantage donnant matière à compensation.<sup>134</sup>

Ensuite, les plaignants soutiennent que le calcul, effectué par le Département, des avantages versés aux éleveurs de porcs de l'Alberta n'est pas conforme au droit des États-Unis et n'est pas étayé par une preuve substantielle contenue dans le dossier.<sup>135</sup> Ils contestent l'utilisation qu'a faite le Département, à titre de meilleure information existante, de données figurant dans une publication intitulée L'Agriculture en Alberta,<sup>136</sup> comme base du calcul des avantages reçus du PCSN par les éleveurs de porcs de l'Alberta.<sup>137</sup> Au cours de son enquête, le Département a recherché des éléments de preuve quant au montant des paiements effectués en vertu du PCSN pour les céréales fourragères utilisées par les éleveurs de porcs. Il paraît manifeste, à la lecture du dossier, que les paiements versés au titre du programme visaient toutes les céréales fourragères, notamment l'orge, consommées en Alberta par une diversité d'animaux, y compris les porcs.<sup>138</sup> En réponse aux questions du Département, l'Alberta a fourni des renseignements se rapportant à la valeur de l'élevage porcin de l'Alberta comparativement à la valeur de l'ensemble du bétail de l'Alberta. A l'aide de ces renseignements, l'Alberta a établi des estimations quant au montant des paiements effectués aux termes du PCSN pour les céréales consommées par les porcs, puis a présenté ces estimations au Département.<sup>139</sup>

Dans sa décision, le Département a fait état de l'absence de données

---

<sup>134</sup> Mémoire de l'Alberta, p. 31-38.

<sup>135</sup> Mémoire de l'Alberta, p. 27-34.

<sup>136</sup> Documents publics de vérification, Alberta-8, p. 25.

<sup>137</sup> Id., p. 38-43.

<sup>138</sup> Dossier public 35, p. 25-26.

<sup>139</sup> Dossier public 41 (Alberta), p. 13-16.

précises sur la consommation de céréales fourragères par les porcs, et il a utilisé, à titre de meilleure information existante, les données publiées dans l'Agriculture en Alberta, où l'on mentionne que les porcs ont consommé quinze pour cent de la production d'orge de la province et que l'orge est la principale céréale donnée aux porcs.<sup>140</sup>

En ce qui concerne les questions soulevées par les plaignants, le rôle du groupe spécial est d'examiner si l'utilisation, par le Département, de la règle de la meilleure preuve existante était conforme au droit des États-Unis et, dans l'affirmative, si les conclusions du groupe spécial sont étayées par une preuve substantielle contenue dans le dossier.

Dans la présente espèce, le Département a demandé des renseignements sur le montant des paiements effectués en vertu du PCSN aux éleveurs de porcs de l'Alberta. L'Alberta n'a pas été en mesure de donner des chiffres précis en réponse à cette demande, mais elle a fourni des estimations en guise de réponse. Les estimations fondées sur une méthode laissaient entendre que 11,4 p. 100 des paiements faits au titre du PCSN visaient des céréales qui ont pu finalement être consommées par les porcs,<sup>141</sup> et les estimations fondées sur une autre méthode laissaient entendre que 5,48 p. 100 des paiements visaient des céréales qui ont pu finalement être consommées par les porcs.<sup>142</sup> Le Département a rejeté ces estimations parce que ni l'une ni l'autre n'indiquaient les montants réels des avantages conférés aux éleveurs de porcs qui utilisaient des céréales fourragères.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>141</sup> Dossier public 75, annexe F, p. 5.

<sup>142</sup> Id., p. 6.

<sup>143</sup> Mémoire du Département, p. 86.

Dans sa décision, le Département a plutôt choisi, pour son calcul, un chiffre relevé dans la publication intitulée L'agriculture en Alberta. A notre avis, le Département a, ce faisant, agi conformément à ses pouvoirs. Comme on l'a dit précédemment, le Département peut invoquer la règle de la meilleure information existante lorsqu'une partie faisant l'objet d'une enquête n'est pas en mesure de produire l'information dans la forme requise et n'est pas en mesure de vérifier l'information fournie. Voir Algoma Steel Corp., slip op., p. 9-20.

Dans la présente espèce, l'information demandée par le Département était pertinente à son enquête visant le montant des paiements faits aux éleveurs de porcs de l'Alberta en vertu du PCSN. De plus, cette demande de renseignements était, à notre avis, raisonnable compte tenu des circonstances de l'enquête. Par conséquent, le Département était fondé, en vertu de la règle de la meilleure information existante, à se servir des chiffres donnés par le document intitulé L'agriculture en Alberta pour en arriver à sa décision.

Le groupe spécial doit également examiner si les conclusions auxquelles en est arrivé le Département sont étayées par une preuve substantielle contenue dans le dossier. La question soulevée par les plaignants se rapporte à l'utilisation, par le Département, du chiffre de quinze pour cent, pour son calcul des avantages reçus par les éleveurs de porcs aux termes du PCSN. Après examen, le groupe spécial en conclut que la décision du Département selon laquelle quinze pour cent des avantages totaux conférés aux utilisateurs de céréales fourragères en vertu du PCSN devraient être attribués aux éleveurs de porcs n'est pas étayée par la preuve versée dans le dossier. Les éléments de preuve cités par le Département à cet égard, à savoir l'énoncé figurant dans L'agriculture en Alberta comme explication d'une image, révèlent uniquement que

quinze pour cent de la production d'orge de l'Alberta sont consommés par les porcs. Toutefois, cette affirmation n'appuie pas la conclusion selon laquelle quinze pour cent de toute la production céréalière de l'Alberta sont consommés par les porcs. De plus, le texte de la même page relatif aux porcs dit que l'industrie du porc a consommé dix pour cent de la production d'orge de la province. Documents publics de vérification, Alberta-8, p. 25. En fait, étant donné la preuve selon laquelle d'autres céréales fourragères sont produites en Alberta et font elles aussi l'objet de paiements aux termes du PCSN,<sup>144</sup> il semblerait que le pourcentage à attribuer aux éleveurs de porcs doit être inférieur à quinze pour cent.

En conséquence, le groupe spécial renvoie au Département sa décision relative au PCSN pour qu'il la réexamine et rende une nouvelle décision conforme à la preuve recueillie.

**IX. Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta**

La Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta (LDEC) encourage le développement économique de la Province de l'Alberta en offrant une aide sous forme de subventions, de prêts ou de crédits garantis. Deux éleveurs de porcs de l'Alberta, Gainers Inc. et Fletcher's Fine Foods, ont reçu des avantages en vertu de ce programme au cours de la période visée par l'enquête. Le Département a jugé que les conditions des prêts et des crédits garantis ainsi accordés étaient incompatibles avec les considérations commerciales.<sup>145</sup> Vu l'omission de l'Alberta de fournir certains renseignements,

---

<sup>144</sup> Dossier public 35, p. 25-26.

<sup>145</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg. 30,779-80.

le Département a jugé qu'il ne pouvait accepter tout bonnement l'information de la province selon laquelle les prêts qu'elle accordait pour le développement économique étaient de caractère universel. Utilisant la meilleure information existante, il a jugé que la LDEC est limitée à une entreprise ou industrie particulière ou à un groupe d'entreprises ou d'industries. L'Alberta conteste cette décision, en affirmant qu'elle n'est pas étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier et qu'elle n'est pas par ailleurs conforme au droit.

Dans sa décision, le Département fait le raisonnement suivant:

Au cours de la vérification, nous n'avons trouvé aucun critère normalisé, que ce soit pour l'approbation ou le rejet des candidats aux termes de ce programme. Il ne nous a pas été possible d'examiner les demandes des entreprises acceptées ou refusées qui ont voulu se prévaloir du programme. Il ne nous a pas été possible non plus de dire pourquoi certaines entreprises, notamment les deux conditionneurs de porc soumis à une enquête en Alberta, ont été approuvées soit pour un prêt, soit pour un crédit garanti. Les fonctionnaires de la province n'ont pu nous fournir une liste des entreprises refusées. Ils n'ont pas été capables non plus de nous indiquer le nombre d'entreprises qui ont voulu se prévaloir de ce programme. Au surplus, nous avons remarqué qu'il n'existait pas de mécanisme de demande officiel ou normalisé.<sup>146</sup>

En rendant cette décision, le Département a aussi remarqué que l'entreprise Gainers avait reçu environ soixante-quinze pour cent des prêts accordés depuis que le programme avait débuté en 1986 et que l'Alberta n'a consenti chaque année qu'un nombre restreint de crédits garantis.<sup>147</sup>

L'Alberta affirme avoir donné au Département de nombreux éléments de preuve attestant que l'aide fournie en vertu de la LDEC est, en droit et en fait, de

---

<sup>146</sup> Id.

<sup>147</sup> Id., p. 30,780.

caractère universel et qu'un large éventail de candidats s'en prévalent. La province explique qu'elle ne pouvait divulguer les documents préparés en contrepoint de l'évaluation par la province des demandes présentées, et cela en raison des règles provinciales qui interdisent aux fonctionnaires de divulguer les documents confidentiels du Cabinet.<sup>148</sup> L'Alberta soutient que le Département n'avait pas le droit de recourir à la règle de la meilleure information existante, parce que l'information complémentaire qu'il demandait n'était pas nécessaire pour savoir si le programme était en réalité de caractère limitatif.<sup>149</sup>

Le Département ne trouve pas que la LDEC est de jure de caractère limitatif.<sup>150</sup> Quant à savoir si le programme est de facto de caractère universel, l'Alberta a montré que les avantages qu'il comporte ont été conférés à une diversité d'entreprises et d'industries. Il n'est pas contesté toutefois que l'Alberta n'a pu produire de dossiers indiquant si les avantages du programme ont été déniés à certains candidats, et qu'elle n'a pas voulu divulguer les dossiers faisant état des motifs invoqués pour accorder ou refuser des prêts aux termes du programme.<sup>151</sup> Le Département est expressément autorisé par la disposition 19 U.S.C. § 1677e à recourir à la meilleure information existante s'il n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de l'information présentée ou si une partie à l'instance refuse ou n'est pas en mesure de présenter avec

---

<sup>148</sup> Mémoire de l'Alberta, p. 7.

<sup>149</sup> Id., p. 20.

<sup>150</sup> Décision finale sur le porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779-80.

<sup>151</sup> Lors de l'audience, l'avocat de l'Alberta a déclaré que les documents indiquant les motifs de l'approbation ou du rejet d'un candidat étaient des documents confidentiels du Cabinet et que la province ne tenait pas de dossier sur les demandes ou les rejets. Transcription d'audience, 102-04.

diligence et dans la forme requise l'information demandée, ou bien si elle fait obstacle à la conduite d'une enquête.<sup>152</sup>

Les décisions d'autres groupes spéciaux et des tribunaux américains confirment le pouvoir du Département, conformément à la disposition 19 U.S.C. § 1677e, de recourir à la meilleure information existante dans les cas où le Département n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de l'information demandée. Voir par exemple Algoma Steel Corp., Ltd. v. United States, USA 89-1904-08, slip op., p. 8-20 (le 30 août 1990); Ceramica Regiomontana S.A. v. United States, 636 F. Supp. 961, 969 (Tribunal de commerce international, 1986). Les groupes spéciaux, comme les tribunaux américains, ne substitueront pas à la vérification effectuée par le Département leur propre appréciation de la preuve. Agrexco, Agr. Export Co., Ltd. v. United States, 604 F. Supp. 1238, 1244 (Tribunal de commerce international, 1985).

Nous reconnaissons cependant que le rejet, par le Département, de l'information présentée par une partie, au profit de la meilleure information existante, ne doit pas être arbitraire ou déraisonnable. Par exemple, dans l'affaire Olympic Adhesives v. United States, 899 F. 2d 1565, 1574 (Circuit fédéral, 1990), la Cour des appels des États-Unis pour le circuit fédéral a jugé que le Département ne peut recourir à la meilleure information existante dans les cas où un questionnaire est envoyé et qu'il est rempli intégralement. Le tribunal a fait remarquer que, en vertu de l'article 1677e(c), il faut vraiment qu'une demande d'information soit sans résultat, que ce soit en raison d'un refus ou d'une simple incapacité, avant que l'on ne puisse recourir avec raison à la règle de la meilleure information existante.<sup>153</sup> Voir aussi N.A.R., S.p.A. v.

---

<sup>152</sup> 19 U.S.C. § 1677e(b) et (c) (1988).

<sup>153</sup> Id., p. 1574.



United States, CIT no 88-06-00401, slip op., p. 15-18 (Tribunal de commerce international, le 26 juin 1990) (l'utilisation, par le Département et à titre de meilleure information existante, des coûts d'une tierce partie pour calculer les coûts de la défenderesse sera peut-être injustifiée si les coûts du procédé de fabrication de la tierce partie sont plus élevés).

L'Alberta soutient que, en vertu de la décision rendue dans l'affaire Olympic Adhesives, supra, l'utilisation, par le Département, de la meilleure information existante est, dans la présente espèce, déraisonnable et de caractère punitif.<sup>154</sup> Comme on l'a dit, dans l'affaire Olympic Adhesives, la Cour des appels pour le circuit fédéral a jugé que le Département ne peut se servir de la règle de la meilleure preuve existante comme d'une épée de Damoclès sur les parties qui ont pleinement répondu aux questions posées. 899 F. 2d, p. 1572. Cependant, le tribunal a également fait remarquer que le Département ne saurait dépendre du bon vouloir des parties quant à la production de l'information demandée et que, si les réponses fournies sont incomplètes parce que certaines questions restent sans réponse ou parce que les réponses fournies sont partielles ou inexactes, les lacunes constatées peuvent, aux termes de l'article 1677e(b), justifier le recours à la règle de la meilleure information existante. Id., p. 1571-72.

L'Alberta a évidemment le droit de ne conserver aucun dossier des demandes ou des rejets auxquels donne lieu le programme de la LDEC. Elle est certainement libre de préserver le caractère confidentiel de ses dossiers. Mais les droits de l'Alberta à cet égard sont des aspects tout à fait indépendants des conséquences juridiques qui peuvent découler, selon le droit commercial des États-Unis, du refus ou de l'incapacité de la province de présenter au

---

<sup>154</sup> Contre-mémoire de l'Alberta, p. 8.

Département l'information que celui-ci lui demande. Sans les renseignements relatifs aux demandes rejetées ou relatifs aux raisons qui ont conduit l'Alberta à consentir des avantages à certains candidats, le Département ne pouvait dire si ce programme perdait en fait son caractère universel en raison de certaines restrictions ou en raison d'un favoritisme. D'après l'information dont disposait le Département, d'importants avantages étaient attribués aux éleveurs de porcs en vertu de la LDEC. Nous ne pouvons dire que le Département a abusé de son pouvoir d'appréciation en concluant, au moyen de la meilleure information existante, que la preuve manquante aurait pu révéler une préférence pour certaines entreprises ou industries ou qu'elle aurait pu révéler le caractère limitatif du programme. Par conséquent, nous confirmons la décision du Département, en ce qui concerne la LDEC.

## **XII. Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec**

Dans sa décision finale, le Département en est arrivé à la conclusion que le Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec (ASRA) conférait au porc frais, frigorifié et congelé des subventions donnant matière à compensation. L'ASRA garantit aux producteurs agricoles participants du Québec un revenu net positif.<sup>155</sup> La Régie des assurances agricoles du Québec (la Régie) applique le programme en stabilisant le revenu des producteurs. La Régie calcule un revenu annuel net stabilisé. Lorsque le revenu annuel moyen des producteurs tombe au-dessous du revenu annuel net stabilisé, la Régie verse un paiement de stabilisation aux participants à la fin de l'année du programme. Le versement varie selon l'économie. Le Département a jugé que l'ASRA est de caractère limitatif et qu'il donne donc matière à compensation parce que (1) il se limite

---

<sup>155</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg. 30,781.

à onze produits seulement; (2) plusieurs produits sont exclus des avantages de l'ASRA; et (3) il n'existe pas de critères officiels qui permettraient d'appliquer le programme à d'autres produits.<sup>156</sup>

L'appel du Québec soulève deux questions devant le présent groupe spécial. La première est de savoir si le Québec peut ou non contester devant le présent groupe spécial la décision du Département relative à l'ASRA pour le motif qu'il n'a pas épuisé ses recours administratifs. Le Département prétend que, puisque le Québec n'a pas contesté la décision provisoire du Département selon laquelle l'ASRA est de caractère limitatif,<sup>157</sup> le Québec ne peut soulever cette question devant le groupe spécial.<sup>158</sup> La deuxième question est une question de fond. Il s'agit de savoir si l'ASRA est de caractère limitatif et s'il donne par conséquent matière à compensation. Pour rendre sa décision, le Département a utilisé le même critère à trois volets qu'il a appliqué lorsqu'il s'est demandé s'il y avait lieu de décréter des droits compensateurs pour le Programme tripartite de stabilisation visé par la Loi sur la stabilisation des produits agricoles, pour le programme de la Loi sur le Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Alberta, enfin pour le Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau de l'Alberta.<sup>159</sup>

#### A. Épuisement des recours administratifs

La théorie de l'épuisement des recours administratifs a déjà été examinée par un groupe spécial binational dans l'affaire Pièces de rechange pour les

---

<sup>156</sup> Id.

<sup>157</sup> Décision provisoire relative au porc, supra note 12.

<sup>158</sup> Mémoire du Département, p. 127-28.

<sup>159</sup> Voir Décision finale relative au porc, supra, note 1.

épanduses automotrices de revêtements bitumineux du Canada, USA-89-1904-03, slip op., p. 4-6 (le 24 janvier 1990) [ci-après Épanduses de revêtements]. Au surplus, cette question a été examinée dans d'autres appels interjetés devant le Tribunal de commerce international et portant sur des décisions du Département.

Le groupe spécial saisi de l'affaire Épanduses de revêtements a jugé que les recours administratifs n'avaient pas été épuisés et donc que les questions pertinentes n'étaient pas révisables, mais la situation est différente en ce qui concerne la présente espèce. Les tribunaux ont énuméré plusieurs exceptions au principe de l'épuisement des recours administratifs. Ce principe ne s'applique pas si l'organisme n'a pas les pouvoirs suffisants pour accorder la réparation qui s'impose; ou bien si le demandeur est, en raison du délai, susceptible de subir un préjudice irréparable; ou bien si le recours à l'organisme serait vain; ou encore si le demandeur attaque la constitutionnalité de tout un programme statutaire. Voir Alhambra Foundry Co. v. United States, 685 F. Supp. 1252, 1256 (Tribunal de commerce international, 1988); Hercules, Inc. v. United States, 673 F. Supp. 474, 476 (Tribunal de commerce international, 1987). Voir également McKart v. United States, 395 U.S. 185, 193 (1969). Le Québec affirme que l'épuisement des recours administratifs est discrétionnaire si la partie a participé à l'instance administrative.<sup>160</sup> Sur ce point, le Québec fait erreur. La participation d'une partie intéressée est un préalable juridique à l'inscription d'un appel,<sup>161</sup> mais la simple participation à l'instance administrative n'est pas, en elle-même, suffisante pour appeler d'une question susceptible de découler de l'instance. Si une partie ne soulève pas une question

---

<sup>160</sup> Contre-mémoire du Québec, p. 20-22.

<sup>161</sup> 19 U.S.C. § 1516a(g)(8) (West Supp. 1990).

pendant l'instance, il doit exister une exception au principe de l'épuisement des recours administratifs pour qu'elle puisse porter cette question en appel.

Dans l'affaire Épanduses de revêtements, la demanderesse voulait soulever une question en appel en invoquant un avis qui traitait, entre autres questions, de celle que soulevait la demanderesse. Le groupe spécial a jugé que la question n'avait pas été soulevée dans l'instance antérieure et qu'aucune exception au principe de l'épuisement des recours administratifs ne s'appliquait. Tel n'est pas le cas ici. Dans la révision qui nous intéresse, le Québec a effectivement participé à l'instance administrative. A titre de partie intéressée, le Québec a répondu aux questionnaires du Département et participé pleinement en tant que partie à l'instance.<sup>162</sup> L'omission du Québec d'évoquer expressément l'ASRA au cours de la révision n'est pas crucial ici.<sup>163</sup> Après examen du dossier et des arguments, nous estimons que, dans le cas présent, il aurait été vain de soulever la question antérieurement.

L'ASRA a été examinée en détail dans l'affaire Porcs vivants I.<sup>164</sup> Le Département a examiné tous les arguments et a donc rendu sa décision. En fait, l'un des documents du Département où sont analysées ces questions est annexé à un document du Département versé dans le dossier de la présente instance.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Voir 19 C.F.R. § 355.2(i), (1) (1990).

<sup>163</sup> Comme on l'a noté au cours de la plaidoirie, le groupe spécial n'approuve pas la présentation de dernière minute de renseignements et d'arguments supplémentaires à l'appui de la position du Québec. Transcription d'audience, 119-22, 138. L'information présentée à ce moment-là n'a toutefois pas eu d'influence sur la présente décision.

<sup>164</sup> 50 Fed. Reg. 25,097.

<sup>165</sup> Note du Département au dossier, provenant de Jennifer Owen, analyste de cas, et portant sur la question suivante: inclusion de décisions antérieures dans le dossier de notre enquête portant sur le porc frais, frigorifié et congelé du Canada (C-1220807). P.R. 18.

Conséquemment, puisque le Département a précisément étudié le même argument, savoir l'argument selon lequel l'ASRA n'est pas de caractère limitatif, et puisqu'il est donc au courant de l'argument, nous croyons qu'il est très improbable que le Département modifierait sa décision antérieure dans la présente instance. Il aurait été vain pour le Québec de soulever la question de nouveau dans l'instance antérieure. Exiger l'épuisement des recours administratifs dans la présente espèce serait revenu à insister sur une formalité inutile, dont le résultat était connu et qui n'aurait rien fait d'autre que de forcer les plaignants et le Département à consacrer plus de temps et de ressources que nécessaire à la conduite de l'enquête. En particulier, à cause des antécédents de cette question au Département, celui-ci n'a pas été lésé par la comparution du Québec dans la présente révision. En conséquence, nous estimons que, dans ce cas restreint, certaines exceptions au principe de l'épuisement des recours administratifs sont applicables. Le Québec a donc le droit de soulever cette question dans la révision qui nous intéresse.

B. ASRA

Quant à la décision de fond du Département relative à l'ASRA, nous sommes d'accord avec le Département pour dire que l'ASRA n'est pas, en théorie, de caractère limitatif.<sup>166</sup> La question dont est saisie le groupe spécial est donc de savoir si le programme est en fait de caractère limitatif. Comme il est indiqué dans la décision se rapportant au Programme tripartite de stabilisation, supra, la décision du Département n'est pas conforme au droit ni ne repose sur une preuve substantielle contenue dans le dossier, parce que nous croyons que le Département n'a pas appliqué le bon critère du caractère limitatif.

---

<sup>166</sup> Mémoire du Département, p. 130, n. 80.

Comme pour les autres programmes canadiens dont nous avons parlé, le Département n'a tout simplement pas justifié comme il l'aurait fallu sa décision selon laquelle le programme ASRA est de caractère limitatif et donne donc matière à compensation. Par exemple, on n'explique pas pourquoi, si soixante-quinze pour cent des produits agricoles assurables du Québec (à l'exception de trois produits) sont sujets à l'ASRA, le programme acquiert dès lors un caractère limitatif. On n'explique pas non plus pourquoi la non-admissibilité des oeufs, des produits laitiers et de la volaille aux avantages de l'ASRA, en raison du fait que ces produits sont visés par d'autres programmes, conduit à la conclusion selon laquelle l'ASRA est un programme de caractère limitatif.

En somme, il n'existe pas, dans le dossier, une preuve substantielle appuyant la décision du Département selon laquelle l'ASRA était conçue ou appliquée de façon à dissuader les producteurs de s'en prévaloir ou à empêcher l'ajout d'autres produits lorsque les producteurs en faisaient la demande. Dans l'affaire Alberta Pork, 669 F. Supp. 445, le Tribunal de commerce international s'est appuyé sur le fait qu'il incombait au gouvernement provincial d'adopter un règlement particulier sur tel ou tel produit pour que les producteurs de ce produit puissent recevoir une aide. Nous sommes guidés par les décisions du Tribunal, mais nous ne sommes pas liés par elles. Au contraire, nous croyons qu'il ne s'agit pas d'obliger les gouvernements étrangers à appliquer des procédures précises pour s'assurer que leurs programmes sont à l'abri des mesures compensatrices des États-Unis, mais plutôt qu'il s'agit pour le Département de procéder à des enquêtes, d'énoncer des critères précis et d'expliquer pourquoi tel programme est appliqué d'une façon qui le rend limitatif et donc générateur de droits compensateurs, et pourquoi tel autre ne l'est pas. Le Département ne s'y est pas pris de la sorte. Conséquemment, le groupe spécial renvoie au

Département la décision qu'il a rendue à cet égard et lui demande de la réexaminer.<sup>167</sup>

### XIII. Conclusion

Pour les motifs indiqués précédemment, la décision du Département est confirmée en partie et renvoyée en partie.

Le Département fera connaître au groupe spécial, dans les soixante jours de la présente décision, les résultats du renvoi. Chacune des autres parties disposera de quinze jours par la suite pour faire connaître au groupe spécial ses observations sur les résultats du renvoi.

Signé dans l'original par:

Date	Joel Davidow
Date	Mark R. Joelson
Date	A. de Lotbinière Panet
Date	Margaret Prentis
Date	Herbert C. Shelley

---

<sup>167</sup>

Nous croyons que le Département aurait pu effectuer son analyse du caractère limitatif du programme en étudiant les avantages conférés par l'ASRA par opposition aux programmes de subventions agricoles en général, notamment l'assurance-récoltes et les programmes de gestion de l'offre. Dans la réévaluation de ce programme, le Département peut donc continuer de faire son analyse en se concentrant sur le programme ASRA.



## RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL CANADA-ÉTATS-UNIS

Dans l'affaire du

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ

USA-89-1904-06

Devant: Joel Davidow, président  
Mark R. Joelson  
A. de Lotbinière Panet, c.r.  
Margaret Prentis  
Herbert C. Shelley

Ordonnance

le 28 septembre 1990

Pour les raisons indiquées dans l'avis des membres du groupe spécial, le groupe spécial confirme en partie et renvoie en partie la décision finale positive d'imposition de droits compensateurs, rendue par le Département du Commerce dans l'affaire Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, CV-122-807, pour qu'il en soit disposé conformément à l'avis.

Le Département fera connaître au groupe spécial, dans les soixante jours de la date de la présente décision, les résultats du renvoi. Chacune des autres parties disposera de quinze jours par la suite pour faire connaître au groupe spécial ses observations sur le résultat du renvoi.

Date Joel Davidow

Date Mark R. Joelson

Date A. de Lotbinière Panet

Date

Margaret Prentis

Date

Herbert C. Shelley

## RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL CANADA-ÉTATS-UNIS

Dans l'affaire du

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ

USA-89-1904-06

Opinions complémentaires

du membre Mark R. Joelson

Les présents commentaires se rapportent uniquement à la décision du Département qui touche les programmes tripartites établis aux termes de la Loi fédérale canadienne sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA). A cet égard, je suis d'accord avec les autres membres du groupe spécial pour dire que la conclusion du Département selon laquelle seules certaines entreprises ou industries peuvent se prévaloir du programme tripartite n'est pas conforme au droit. Toutefois, comme je ne partage pas toutes les observations du groupe spécial et que j'ai d'autres observations à faire sur cette importante question, j'ai décidé de déposer un avis distinct.

Pour savoir si le Programme tripartite est restreint à un groupe d'entreprises ou d'industries au sens de l'article 771(B)(5) du Tariff Act et s'il donne donc matière à compensation, le Département a appliqué un critère à trois volets.<sup>1</sup> Le critère à trois volets paraît aborder comme il convient la

---

<sup>1</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 30,774, 30,777 (Département du Commerce, 1989) (décision finale). Les trois volets sont les suivants: la mesure dans laquelle un gouvernement étranger agit (comme il ressort de la formulation de la législation pertinente et des règlements de mise en oeuvre) pour restreindre le caractère universel d'un programme; (2) le nombre d'entreprises, d'industries ou de groupes d'entreprises ou d'industries qui

question de savoir si un gouvernement restreint une subvention interne à une catégorie précise de bénéficiaires, encore que le critère indiqué puisse se révéler insuffisant pour évaluer un programme dans chaque cas. Naturellement, l'application du critère par le Département à l'affaire dont il est saisi doit être raisonnable.

Le premier volet du critère est manifestement justifié et ne présente pas de problème ici puisque le Département a jugé qu'il y a absence de limitation théorique quant aux produits qui peuvent faire l'objet d'un accord tripartite.<sup>2</sup> Le second volet du critère, savoir le nombre d'entreprises ou d'industries qui effectivement bénéficient d'un programme, est dicté par la "règle spéciale", ajoutée dans la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, qui suit le raisonnement appliqué dans l'affaire Cabot I.<sup>3</sup> Voir 19 U.S.C. § 1677(5)(B) (1988). Voir également Roses, Inc. v. United States, no 84-5-00632, slip op., p. 11-20 (Tribunal de commerce international, le 3 juillet 1990). Le troisième volet du critère, savoir le pouvoir discrétionnaire exercé par le gouvernement dans l'application du programme et la façon dont ce pouvoir est exercé, semble un aspect que le Département peut légitimement examiner pour savoir si le gouvernement s'intéresse particulièrement à certaines entreprises ou industries. Pour ce qui est de l'à-propos d'un examen de la motivation des actions des gouvernements étrangers, une décision positive d'imposition de droits

---

effectivement se prévalent du programme, ce qui peut comprendre l'examen des utilisateurs dominants ou prépondérants; et (3) le pouvoir discrétionnaire dont dispose le gouvernement dans l'attribution des bienfaits du programme, et la façon dont il exerce ce pouvoir. Id.

<sup>2</sup> Id.

<sup>3</sup> Cabot Corp. v. United States, 620 F. Supp. 722 (Tribunal de commerce international, 1985), appel rejeté, 788 F. 2d 1359 (Circuit fédéral, 1986).

compensateurs procède d'une décision par laquelle le Département, après avoir examiné certaines politiques, certains programmes ou certaines subventions d'un gouvernement étranger, juge que ces politiques, programmes ou subventions sont inéquitables ou injustifiables. Armco, Inc. v. United States, no 88-05-00381, slip op., p. 39 (Tribunal de commerce international, le 29 mars 1990) (le souligné figure dans le texte cité). Les plaignants contestent l'application, par le Département, du second volet et du troisième volet du critère.

Avant que l'application du critère par le Département ne puisse être examinée ici, il faut préciser l'univers auquel le critère doit s'appliquer. Le Département a soutenu qu'il était fondé à ne tenir compte que du programme tripartite pour savoir si ce programme était de caractère limitatif ou universel.<sup>4</sup> Les plaignants font valoir que le Département n'aurait pas dû considérer isolément les dispositions de la LSPA relatives au programme tripartite et aussi que, même si on les considère isolément, les paiements effectués aux termes du programme tripartite ne sont pas limités à un groupe d'entreprises ou d'industries.<sup>5</sup>

Je crois que les éléments de preuves recueillis et les précédents américains justifient la décision du Département de s'en tenir au programme tripartite pour juger du caractère limitatif ou universel de ce programme, plutôt que de considérer l'ensemble des avantages procurés par la LSPA. D'après la jurisprudence, le Département peut, en choisissant entre un programme général et l'un des programmes auxiliaires qui le composent, faire porter son analyse sur le programme auxiliaire. Voir par exemple Comeau Seafoods Ltd. v. United States, 724 F. Supp. 1407 (Tribunal de commerce international, 1989); IPSCO, Inc.

---

<sup>4</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,777; Mémoire du Département, p. 71-77.

<sup>5</sup> Mémoire du Canada, p. 3-4.

v. United States, 687 F. Supp. 614 (Tribunal de commerce international, 1988). Dans l'affaire Comeau Seafoods, le Tribunal a confirmé la décision du Département selon laquelle les producteurs canadiens de poissons de fond recevaient des avantages, pouvant donner lieu à compensation, du programme canadien des accords de développement économique et régional, programme qui a été appliqué aux moyens d'accords auxiliaires entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. 724 F. Supp., p. 1415. Les demanderessees dans cette affaire ont soutenu, sans succès, que le Département avait erré en examinant chacun des accords auxiliaires plutôt que l'ensemble du programme national. Dans l'affaire IPSCO, le Département a jugé que les accords généraux, en vertu desquels étaient signés des accords auxiliaires, ne constituaient pas en soi des programmes:

Ils n'établissent pas de programmes gouvernementaux, ni n'organisent l'administration et le financement de programmes gouvernementaux. Ce sont simplement des accords juridiques en vertu desquels les ministères du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux peuvent collaborer en établissant et en appliquant des programmes conjoints de développement économique dans des domaines de compétence concurrente. La mise en oeuvre, l'application et le financement de programmes industriels et régionaux se font uniquement par le biais d'accords auxiliaires. Nous sommes donc d'avis que, pour dire si un accord auxiliaire est restreint à un certain type d'entreprises ou d'industries, le bon niveau d'analyse est celui de l'accord auxiliaire.

Oil Country Tubular Goods from Canada, 51 Fed. Reg. 15,037, 15,043 (Département du Commerce, 1986) (décision finale), citée dans IPSCO, p. 631-32.

Dans la présente espèce, le Département soutient que la mise en oeuvre, l'application et le financement des accords tripartites diffèrent notablement de ceux des régimes de stabilisation de la LSPA.<sup>6</sup> Mon examen du plan concerné révèle que le Département aurait pu en arriver à cette conclusion, et qu'il a

---

<sup>6</sup> Mémoire du Département, p. 77.

donc le droit de s'en rapporter uniquement au programme tripartite pour savoir s'il est de caractère universel ou limitatif.<sup>7</sup> Cela ne signifie pas, à mon avis, que le Département peut tout simplement fermer les yeux sur l'existence de programmes visés par la LSPA (autres que le programme tripartite) en vertu desquels des avantages peuvent en fait être aussi conférés. Mais c'est au défendeur qu'il devrait revenir de produire l'information relative à ces programmes et de prouver que les programmes en question confèrent des avantages comparables.

Quant au programme tripartite, qui a été autorisé pour la première fois en 1985, le Département a jugé que, en juillet 1989, des accords avaient été signés pour les porcs, le bétail, les vaches et les veaux, les agneaux, la betterave à sucre, les pommes, les petits pois blancs et autres pois secs comestibles, le miel et les oignons jaunes. Les producteurs d'asperges ont demandé un accord tripartite, mais il leur a été refusé. Les producteurs de cerises aigres et de maïs ont demandé des accords, "mais aucun accord n'est rédigé en ce moment pour ces produits."<sup>8</sup> Les plaignants affirment que le besoin d'un plan de soutien des asperges est faible en raison de la hausse des prix de ce produit et que, quant aux cerises aigres et au maïs, les discussions sont en cours et des accords sont prévus.<sup>9</sup>

Le motif principal invoqué par le Département pour dire que le Programme

---

<sup>7</sup> On peut faire observer que les plaignants se trouvent dans la position un peu embarrassante qui consiste à soutenir que les produits "désignés" de la LSPA, qui comprennent les porcs, ne devraient pas être pris en considération, et simultanément à prétendre que le Département aurait dû effectuer son analyse du caractère universel ou limitatif du programme en tenant compte de l'ensemble des avantages de la LSPA.

<sup>8</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>9</sup> Mémoire du Canada, p. 44-45.

tripartite ne répondait pas au critère de l'universalité de facto a été que, depuis la modification de janvier 1985, qui autorise les accords tripartites, neuf seulement d'une multitude de produits agricoles ont fait l'objet de tels accords.<sup>10</sup> Ce raisonnement était insuffisant pour justifier la conclusion du Département. En premier lieu, si le Département désire se servir de paramètres numériques pour conclure au caractère limitatif d'un programme, il ne peut commencer par le postulat fautif selon lequel il y a d'innombrables produits pour lesquels des accords auraient pu être signés, et il devrait fixer, ou du moins estimer, la limite externe. Deuxièmement, et ce qui est plus important, les parties, dans la présente espèce, notamment le Département, admettent (avec raison, je pense) qu'un critère numérique a peu de valeur lorsque (comme c'est le cas ici) le nombre de bénéficiaires n'est ni très élevé ni très bas, dans le contexte de l'univers concerné.<sup>11</sup>

En concluant au caractère limitatif de facto du programme, le Département a déclaré, au surplus, que les producteurs qui demandent des accords tripartites pour leurs produits n'obtiennent pas tous de tels accords.<sup>12</sup> Ce raisonnement était lui aussi fautif. Le Département a fait état des motifs donnés par les représentants du gouvernement canadien pour ne pas signer des accords concernant les trois produits en question, mais il a omis de dire pourquoi, à son avis, cette non-signature était le signe que les produits faisant l'objet d'accords avaient reçu un avantage conféré à une catégorie restreinte de bénéficiaires. . . ." Roses, supra, slip op., p. 25. Le Département aurait dû fournir cette explication à l'appui de sa conclusion.

---

<sup>10</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>11</sup> Voir Transcription d'audience 47, 95-96, 187.

<sup>12</sup> 54 Fed. Reg., p. 30,777.



Quant à l'application du troisième volet du critère permettant de mesurer la portée d'un programme, le Département a jugé que l'application du Programme tripartite relevait d'un pouvoir discrétionnaire qui conduisait à des traitements différents pour des produits différents.<sup>13</sup> Sans doute le Département peut-il, comme je l'ai déjà fait observer, dire si un programme est appliqué de façon restrictive en examinant dans quelle mesure et de quelle façon le gouvernement concerné exerce son pouvoir d'appréciation, mais le seul fait qu'un gouvernement applique un programme en exerçant un pouvoir d'appréciation ne prouve pas ipso facto que certaines entreprises ou industries, ou certains groupes d'entreprises ou d'industries, sont favorisés. Il doit être apparent que le pouvoir d'appréciation est exercé de façon à favoriser certains candidats.

Le Département a fait état de certains pouvoirs discrétionnaires qui sont exercés ou qui peuvent être exercés par les autorités canadiennes aux termes du Programme tripartite. D'abord, il a évoqué l'absence, dans le programme, de critères précis ou normalisés permettant d'évaluer les demandes d'accords tripartites. Les plaignants contestent ce point, mais, en tout état de cause, c'est un argument dont la portée est faible. Ce que le Département doit faire, pour avoir gain de cause, c'est de présenter une preuve substantielle démontrant que telle ou telle demande de participation au régime de stabilisation des prix a bénéficié ou bien a souffert de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire visant à restreindre le Programme tripartite à un groupe d'entreprises ou d'industries. Deuxièmement, le Département a fait observer que le niveau de stabilisation des prix et les conditions de chaque régime variaient d'un producteur à un autre, et que les modèles de coût de production utilisés pour calculer les avantages

---

<sup>13</sup>Id.

ne reflétaient pas nécessairement l'expérience du groupe concerné de producteurs. Le Canada soutient que cette conclusion procède d'une incompréhension des calculs pertinents.<sup>14</sup> Cette question devrait être renvoyée au Département pour qu'il la réexamine. Quant à la troisième conclusion du Département, selon laquelle le niveau de soutien est souvent différent pour différents produits (le niveau de soutien s'élevant pour les porcs à quatre-vingt-quinze pour cent), il en est disposé par la réponse du Canada selon laquelle le niveau de la contribution gouvernementale aux fonds tripartites de stabilisation est "comparable" dans tous les accords.<sup>15</sup> Cette question devrait elle aussi être renvoyée pour être réexaminée.

Ce qui me semble nécessaire, dans l'arrangement complexe que constitue le Programme tripartite, c'est que le Département examine et explique plus en détail le fonctionnement du programme sous les divers angles discutés précédemment. La principale question, au total, est de savoir si une preuve directe substantielle permet de conclure au ciblage des entreprises ou industries favorisées ou à l'existence d'une manière de faire pouvant justifier une allégation de ciblage.

Le 28 septembre 1990

---

<sup>14</sup> Mémoire du Canada, p. 54, n. 22.

<sup>15</sup> Id.

**DANS L'AFFAIRE DE:**

**Porc Frais, Frigorifié et  
Congelé du Canada**

**USA-89-1904-06**



**RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL****formé en vertu de l'article 1904****DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

Dans l'affaire du:

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ DU CANADA

USA-89-1904-06

**AVIS ET ORDONNANCE CONCERNANT  
LA DÉCISION DU DÉPARTEMENT DU COMMERCE APRÈS RENVOI**Introduction

La présente révision est effectuée conformément à l'article 1904(2) de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis<sup>1</sup> à la suite de requêtes en révision et du renvoi subséquent de certaines conclusions auxquelles en est arrivé le Département du Commerce (le Département) dans sa décision après renvoi, notamment les conclusions suivantes: (1) les versements effectués aux éleveurs de porcs (partant aux producteurs de viande de porc) aux termes du Programme canadien tripartite de stabilisation (le Programme tripartite) établi en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (la LSPA) étaient en fait restreints à un groupe précis d'entreprises ou d'industries; (2) les éleveurs de porcs ont reçu 12,5 p. 100 des versements effectués au titre du Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau pour l'Alberta (le PCSN); et (3) les avantages versés aux éleveurs de porcs (partant aux producteurs de viande de porc) aux termes du Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec (l'ASRA) étaient en fait restreints à un groupe

---

<sup>1</sup>

27 I.L.M. 281 (1988) (entré en vigueur le 1er janvier 1989).



précis d'entreprises ou d'industries.<sup>2</sup>

On trouvera ci-après l'historique de chaque question, l'analyse que fait le groupe spécial de la question, enfin sa résolution. En ce qui concerne le premier point, le groupe spécial confirme la conclusion du Département selon laquelle le Programme tripartite est en réalité restreint à une industrie particulière ou à un groupe d'industries. En second lieu, la conclusion selon laquelle les éleveurs de porcs ont reçu 12,5 p. 100 des paiements effectués aux termes du PCSN n'est pas appuyée par une information suffisante ou un raisonnement adéquat, et cette conclusion est renvoyée une seconde fois pour être révisée. Finalement, la conclusion selon laquelle l'ASRA est en réalité restreinte à une industrie particulière ou à un groupe d'industries n'est pas appuyée par une preuve substantielle ni n'est conforme au droit, et elle est donc renvoyée.

#### I. Le Programme tripartite

Le groupe spécial a jugé dans son premier avis<sup>3</sup> que la conclusion du Département selon laquelle le Programme tripartite était en réalité de caractère limitatif pour ce qui est des porcs n'était pas suffisamment appuyée par les faits et une analyse juridique.<sup>4</sup> Le Département avait souligné que seuls neuf

---

<sup>2</sup> Voir Décision après renvoi afférente à la décision finale en matière de droits compensateurs portant sur le porc frais, frigorifié et congelé du Canada, affaire no USA-89-1904-06, Département du Commerce des États-Unis (le 7 décembre 1990) (ci-après "Décision après renvoi").

<sup>3</sup> Avis et ordonnance de renvoi, Révision par un groupe spécial bi-national Canada-États-Unis, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (le 28 septembre 1990) (ci-après "Premier avis du groupe spécial").

<sup>4</sup> Id., p. 40-54.





genres de produits s'étaient qualifiés pour des subventions, que certains produits avaient été refusés pour des raisons discrétionnaires et que les genres de programmes établis pour divers produits étaient assortis d'un pouvoir d'appréciation considérable et appliqués de façons très variables.<sup>5</sup> Le groupe spécial a estimé que ces faits n'empêchaient pas de conclure au caractère limitatif de facto de la subvention, mais que l'analyse juridique et l'analyse factuelle effectuées ne permettaient tout simplement pas de dire quelle règle de droit le Département cherchait à appliquer, ni comment un gouvernement étranger pourrait savoir qu'il a franchi la ligne.<sup>6</sup> Avant tout, le groupe spécial voulait savoir si le Département considérait en soi comme déterminant le fait que seules neuf industries avaient reçu jusqu'alors des avantages.<sup>7</sup> Le groupe spécial se demandait si le Département croyait que la relative rareté des bénéficiaires était: (1) prévisible, en raison du plan établi par la loi ou en raison des circonstances; (2) surprenante; ou (3) simplement considérée comme concluante, peu importe sa raison.<sup>8</sup> Le groupe spécial a laissé entendre que la rareté des bénéficiaires devrait être analysée de nouveau à la lumière du nombre de bénéficiaires possibles, des critères d'admissibilité et des raisons les plus probables expliquant pourquoi seulement douze "industries" agricoles ont voulu participer et pourquoi seulement neuf ont effectivement participé.<sup>9</sup> En second lieu, le groupe spécial voulait savoir si le prétendu pouvoir d'appréciation

---

<sup>5</sup> Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 30,774, 30,776-78 (Département du Commerce, 1989) (décision finale) (ci-après "Décision finale relative au porc").

<sup>6</sup> Premier avis du groupe spécial, p. 40-54.

<sup>7</sup> Voir id., p. 50-52.

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> Id., p. 51-52.



exercé dans l'administration du programme avait conduit à l'attribution d'un avantage disproportionné aux éleveurs de porcs ou à un groupe ou genre précis et déterminé de produits.<sup>10</sup>

Le 16 novembre 1990, le Département déposa une requête en prorogation du délai imparti pour la décision après renvoi, en demandant soixante-quinze jours supplémentaires pour le dépôt des résultats du renvoi, ce qui lui eût permis de rouvrir le dossier sur les points en question. Eu égard à la lenteur du Département dans sa tentative d'obtenir une prorogation et à l'échéancier serré de la révision, le groupe spécial s'est vu dans l'obligation de ne pas accorder à cette fin une prorogation aussi considérable.<sup>11</sup> Le Département présenta par la suite un court avis le 7 décembre 1990, dans lequel il faisait état de certains faits complémentaires et d'autres éléments d'analyse.<sup>12</sup> Il estimait, déclarait-il, qu'il y avait des "centaines" de produits agricoles et d'industries agricoles au Canada,<sup>13</sup> que tous et toutes pouvaient se prévaloir des avantages du Programme tripartite et que la plupart faisaient face ou pouvaient faire face à une fluctuation de revenus, ce qui pouvait rendre la protection attrayante.<sup>14</sup> Il en a donc conclu que le chiffre de neuf bénéficiaires seulement, après quatre années écoulées, était anormalement faible.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Id., p. 53-54.

<sup>11</sup> Avis et ordonnance (le 26 novembre 1990). Le groupe spécial a prorogé au 7 décembre 1990 le délai imparti au Département pour sa décision après renvoi. Id.

<sup>12</sup> Décision après renvoi, p. 4-11.

<sup>13</sup> Id., p. 9.

<sup>14</sup> Id., p. 8-9.

<sup>15</sup> Id.



Pour ce qui est de la seconde enquête du groupe spécial, le Département a fait remarquer dans sa décision après renvoi que, au cours de la première année étudiée, soit 1988, les éleveurs de porcs avaient reçu plus de 60 p. 100 de toutes les contributions gouvernementales versées à l'ensemble des industries assistées aux termes du Programme tripartite.<sup>16</sup> Au cours de la procédure orale, il devint évident que les sommes placées dans un fonds d'assurance ne constituent pas nécessairement un avantage comme tel, puisque les sommes en question ne sont versées que si le revenu tombe à certains niveaux prescrits et qu'elles sont restituées au gouvernement au bout de dix ans en cas d'inutilisation.<sup>17</sup> Pour ce qui est des avantages versés, il semble que les éleveurs de porcs ont reçu plus de 30 p. 100 de tous les versements en question en 1988, mais qu'ils n'ont reçu aucun avantage gouvernemental en 1986 et en 1987.<sup>18</sup>

Le National Pork Producers Council (le NPPC) a voulu appuyer la décision du Département après renvoi en fournissant d'autres détails relativement au grand nombre d'industries ou de produits admissibles (le NPPC en a compté environ 170), au caractère considérable du pouvoir d'appréciation et à certaines indications selon lesquelles le Canada aidait en réalité surtout les produits de la viande, puisque le bétail et l'élevage porcin ont reçu ensemble plus de 60 p. 100 de l'ensemble des contributions et des avantages.<sup>19</sup> Selon le Département<sup>20</sup> et selon

---

<sup>16</sup> Id., p. 9.

<sup>17</sup> Transcription des procédures, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, affaire no USA 89-1904-06 (le 11 février 1991) (ci-après "Transcription") 107, 149.

<sup>18</sup> Id., p. 150.

<sup>19</sup> Id., p. 134-66. Voir également la réponse du NPPC et al. relative à la décision après renvoi de l'International Trade Administration, le 4 février 1991. (ci-après "Réponse du NPPC").



le NPPC<sup>21</sup>, il était également révélateur que l'industrie du porc ait reçu un pourcentage tout aussi important des avantages en 1981, lorsqu'elle faisait l'objet d'une aide aux termes du programme de la LSPA. Ni le Département, ni le NPPC n'ont laissé clairement entendre qu'ils considéraient cette comparaison avec l'année 1981 comme un début de preuve d'intention ou comme le signe de l'existence d'un élément de prévisibilité, critères pertinents aux termes de la modification législative de 1988 touchant les subventions.

Le Canada et les autres parties canadiennes ont soutenu que le Département n'avait pas réussi à répondre à la demande du groupe spécial, c'est-à-dire à formuler une règle juridique permettant de dire à quel moment la rareté des bénéficiaires est fatale à un programme gouvernemental étranger d'aide aux industries.<sup>22</sup> En second lieu, ils soutiennent<sup>22</sup> que le nombre relativement faible d'industries assistées aux termes du programme trouvait sa justification dans l'existence d'autres programmes analogues accessibles dans la même mesure,<sup>23</sup> et dans le fait que ce programme suppose un apport substantiel et l'engagement à long terme de ressources, sacrifices que de nombreuses industries ne sont pas

---

<sup>20</sup> Décision après renvoi, p. 10.

<sup>21</sup> Réponse du NPPC, p. 36.

<sup>22</sup> Voir par exemple les Observations du Gouvernement du Canada sur la décision après renvoi, le 18 janvier 1991 (ci-après "Mémoire du Gouvernement du Canada"), p. 7-9; Mémoire sur la décision après renvoi présenté au nom du plaignant, le Conseil canadien du porc et ses membres, le 18 janvier 1991 (ci-après "Mémoire du Conseil canadien du porc"), p. 4-6.

<sup>23</sup> Mémoire du Gouvernement du Canada, p. 16-20; Mémoire du Conseil canadien du porc, p. 8-15.





disposées à faire.<sup>24</sup> Ils ont continué de souligner que l'ensemble des avantages est limité à 6 p. 100 du chiffre d'affaires de l'industrie et que les grandes industries comme l'élevage porcin reçoivent plus d'argent pour la simple raison que la valeur totale du produit est plus grande.<sup>25</sup>

Le groupe spécial demeure sur sa faim devant la tentative du Département d'énoncer une règle de droit qui soit précise, raisonnée et propre à permettre la distinction entre des programmes intentionnels ou vraisemblablement de caractère limitatif et des programmes qui paraissent de caractère limitatif au cours d'une année ou deux en raison simplement de fluctuations économiques imprévisibles qui secouent certaines industries ou certains produits plus que d'autres.<sup>26</sup> Naturellement, nous reconnaissons que le problème peut trouver sa source dans l'imprécision de la modification de 1988 elle-même.<sup>27</sup> Le contexte législatif de cette modification laisse entendre que le Congrès des États-Unis admet encore la défense d'universalité d'un programme, mais qu'il désire faire obstacle à cette défense lorsqu'il est évident que le programme est de caractère limitatif et non universel.<sup>28</sup> Mais la loi ne dit pas clairement si un

---

<sup>24</sup> Mémoire du Gouvernement du Canada, p. 13-16; Mémoire du Conseil canadien du porc, p. 6-8. Les Canadiens ont prétendu que le chiffre estimatif de certaines d'industries était exagéré, mais n'ont pas donné d'autre chiffre.

<sup>25</sup> Mémoire du Gouvernement du Canada, p. 26-28; Mémoire du Conseil canadien du porc, p. 16-22.

<sup>26</sup> Un avis séparé et dans le même sens est déposé relativement à cette question par le membre du groupe spécial Mark R. Joelson.

<sup>27</sup> Voir la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, § 1312, 19 U.S.C. § 1677(5)(B)(1988).

<sup>28</sup> Voir Rapport de conférence no 576 de la Chambre des Représentants, 100<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session 587, réimprimé dans 1988 U.S. Code Cong. & Admin. News 1547, 1620. Voir en général Roses, Inc. v. United States, 743 F. Supp. 870, 877 n. 15 et texte d'accompagnement (où l'on discute le contexte législatif jusqu'à



gouvernement étranger peut à son tour donner une explication satisfaisante de la rareté des bénéficiaires. La loi de 1988 n'indique pas non plus le niveau de preuve requis. Certains tribunaux américains ont laissé entendre que ce n'est pas l'intention qui est en question,<sup>29</sup> mais nous doutons que la loi puisse signifier qu'un avantage doit être considéré comme universel dès lors qu'un pourcentage important de bénéficiaires possibles omettent de s'en prévaloir. Si l'intention de cibler ou de restreindre les avantages n'est pas le critère présidant à l'application d'une loi qui prévoit le versement de subventions, alors il faut probablement recourir à un autre genre d'indices, de caractère plus diffus, comme la prévisibilité de l'utilité restreinte du programme ou encore l'écart entre les subventions auxquelles il donne lieu.

Cela étant dit, et eu égard à la déférence à laquelle nous sommes tenus à l'endroit de l'organisme spécialisé qui s'occupe de ces questions difficiles, nous estimons que le Département a maintenant apporté une preuve et une explication suffisantes pour déclarer valide sa conclusion selon laquelle les subventions sont ici de caractère limitatif. Le principal élément de preuve fourni est la taille approximative de l'univers considéré. Nous ne connaissons pas encore ce chiffre avec précision, puisque 200 produits pourraient bien se retrouver dans un nombre un peu moindre d'industries, mais la liste de produits non connexes (et donc d'industries probables) semble dépasser largement la centaine. Un programme qui profite à moins de dix industries sur un total probable supérieur à une centaine au cours d'une période de quatre ans laisse

---

la modification de 1988).

<sup>29</sup> Voir par exemple Saudi Iron and Steel Co. (Hadeed) v. United States, 675 F. Supp. 1362, 1367 (Tribunal de commerce international, 1987), appel après renvoi, 686 F. Supp. 914 (Tribunal de commerce international, 1988).



croire à première vue que les subventions qui en découlent sont en réalité de caractère limitatif. Dans ce cas, un indice complémentaire, si léger soit-il, de ciblage, de restriction ou d'avantage disproportionné suffit pour renforcer commencement de preuve et rendre inattaquable la décision administrative. Ici, on a la preuve, d'un poids non négligeable, que plus de la moitié de toutes les contributions gouvernementales, et plus de 30 p. 100 de tous les avantages versés ont profité aux éleveurs de porcs. Par ailleurs, si l'on en croit la façon dont le programme de la LSPA a été appliqué en 1981, cet avantage disproportionné attribué aux éleveurs de porcs était un résultat prévisible du Programme tripartite. On peut juridiquement présumer que, comme tout individu, le législateur souhaite les conséquences prévisibles de ses actes. Ainsi, la preuve apportée ici laisse croire fortement que l'avantage disproportionné attribué aux éleveurs de porcs était un résultat voulu, ou du moins prévu, du Programme tripartite. Cette conclusion est appuyée par la preuve selon laquelle la formule d'avantage prévue par le programme pour les éleveurs de porcs a été améliorée précisément pour les inciter à participer au Programme tripartite.<sup>30</sup>

À notre avis, un gouvernement étranger peut réfuter la preuve purement statistique du caractère limitatif d'une subvention en prouvant que la rareté des bénéficiaires, ou que l'avantage apparemment disproportionné versé à certaines industries, s'explique uniquement par des tendances économiques imprévisibles, ou résulte simplement du fait que l'évaluation du programme considéré a porté sur

---

<sup>30</sup> Voir Département du Commerce, "Rapport de vérification pour le gouvernement fédéral du Canada dans l'enquête en matière de droits compensateurs relative au porc frais, frigorifié et congelé du Canada (C-122-807)", note de service adressée à Roy A. Malmose, directeur intérimaire, Bureau des enquêtes en matière des droits compensateurs, par Rick Herring, et al. et déposée le 22 juin 1989, p. 10.



une période trop courte. Mais on ne conteste pas ici, semble-t-il, qu'il était tout à fait prévisible que moins de 20 p. 100 des industries agricoles canadiennes se prévaudraient de ce programme et que les éleveurs de porcs recevraient à eux seuls plus de 20 p. 100 de tous les avantages versés. Si l'on considère le Programme tripartite au cours d'une période de quatre ans, le nombre des industries qui en ont profité ne semble varier beaucoup. On laisse entendre ou bien on affirme, que, sur une période d'environ 15 ans, le nombre d'industries ayant recours au programme pourrait atteindre la vingtaine ou même la trentaine.<sup>31</sup> Mais le chiffre de vingt ou trente serait encore une minorité dans l'ensemble des industries agricoles. Par ailleurs, nous ne croyons pas que le Département a le pouvoir de soutenir un programme de subventions simplement parce qu'il se pourrait que le programme devienne d'application quasi-universelle dans une dizaine ou une vingtaine d'années.

Il reste deux autres explications, qui pourraient être assez convaincantes dans telle ou telle situation, mais qui sont douteuses ici et qui, de toute façon, soulèvent des questions difficiles quant à l'intention du législateur. La première est que seule une minorité d'industries se prévalent du Programme tripartite parce que la plupart des industries agricoles recourent à d'autres programmes analogues. Il est manifeste qu'une nation étrangère peut éviter les droits compensateurs américains si elle institue un programme en vue d'aider tous les produits de son économie agricole et si la plupart des produits reçoivent l'aide en question en proportion de leur valeur respective. Mais qu'arrive-t-il si un gouvernement étranger institue deux, trois ou quatre programmes d'aide, chacun de caractère universel, et que 90 p. 100 de tous les producteurs en

---

<sup>31</sup> Transcription, p. 40-41.





profitent, lorsque chacun des programmes rallie 20 ou 30 p. 100 de ces producteurs? Dans l'hypothèse où cette situation ne donne pas matière à compensation, qu'arrive-t-il si un gouvernement ajoute un troisième programme à deux programmes existants et si le nouveau programme attire 30 p. 100 des producteurs qui participent déjà aux deux autres?

Il serait probablement très difficile de répondre aux questions précédentes s'il était manifeste que les divers programmes n'ont pas été modulés, avant ou après leur entrée en vigueur, selon les besoins connus de telle ou telle industrie. D'après les faits de la présente espèce, toutefois, c'est là une défense dont il serait assez facile de disposer. Plutôt qu'une série continue de programmes institués par gradation, nous avons ici une diversité de plans, certains complémentaires et d'autres mutuellement exclusifs, dont plusieurs ont déjà été jugés comme donnant matière à compensation. Par ailleurs, on a l'impression très nette que le Programme tripartite a été conçu avant comme après son entrée en vigueur, pour intéresser les éleveurs de porcs ou les producteurs de viande, et il était prévu qu'ils seraient les principaux bénéficiaires de l'aide versée aux termes du programme. Finalement, nous prenons connaissance du fait que certains programmes agricoles (tels les programmes de gestion de l'offre) ont tendance à restreindre la production, tandis que les programmes de stabilisation des revenus, tels le Programme tripartite, ont tendance à encourager la production et sont donc susceptibles d'entraîner un accroissement des exportations. Il semblerait maladroit, lorsqu'on interprète une législation sur les droits compensateurs, de juger que les programmes qui restreignent la production et ceux qui l'encouragent sont équivalents.



La deuxième explication de la rareté des participants est que les exigences sont rigoureuses, plus précisément que de nombreuses industries ne sont pas en mesure de consacrer les fonds nécessaires à la constitution d'un fonds important et ne sont pas disposées à immobiliser de telles sommes pendant dix ans.<sup>32</sup> Cet argument a un certain poids, étant donné qu'une législation sur les droits compensateurs ne devrait pas de façon générale pénaliser les gouvernements pour l'institution de programmes d'aide qui imposent l'auto-assistance industrielle plutôt que de ressembler à de simples cadeaux. Par ailleurs, nous n'avons pas la preuve certaine qu'il s'agit là de la raison principale ou unique de la rareté des bénéficiaires dans le cas présent. L'obligation d'avancer des fonds est en quelque sorte contrebalancée par la promesse de recevoir, en contributions gouvernementales, deux fois les sommes ainsi immobilisées. Certaines des industries participantes sont très modestes. De nombreux groupes industriels importants n'ont pas fait de demande. La demande de participation de certains groupes a été suspendue ou rejetée, pour des motifs non prévus dans la loi qui institue le programme. C'est pourquoi il n'est pas possible d'accorder une grande valeur à cet argument.

En somme, nous en arrivons à la conclusion qu'il n'est pas déraisonnable pour le Département de dire qu'un programme d'aide qui n'a profité qu'à neuf industries sur une bonne centaine au cours d'une période de quatre ans et qui a versé la plus grande partie des contributions et des avantages à seulement deux industries, soit le porc et le bétail, est un programme qui, dans ses effets prévisibles, ou bien dans la réalité, a pour objet de venir en aide à un groupe précis d'industries plutôt qu'à l'ensemble des industries, et qu'il s'agit donc

---

<sup>32</sup>

Mémoire du Gouvernement du Canada, p. 13-16.



d'un programme qui donne matière à compensation aux termes du droit des États-Unis.

II. Le Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau de l'Alberta

Dans sa décision finale, le Département a jugé que le PCSN était restreint aux utilisateurs de céréales fourragères et qu'il était donc limité à une entreprise ou industrie particulière ou à un groupe d'entreprises ou d'industries. Il donnait donc matière à compensation.<sup>33</sup>

Comme il ne disposait pas de données précises sur la consommation des céréales fourragères par les porcs, le Département a utilisé, à titre de meilleure information existante, les données publiées dans un livret intitulé L'Agriculture en Alberta, qui laisse entendre que les porcs ont consommé 15 p. 100 de la production d'orge de la province et que l'orge est la principale céréale donnée aux porcs. Le Département a donc attribué 15 p. 100 du montant total des avantages versés aux utilisateurs de céréales fourragères de l'Alberta sur l'équivalent en poids habillé des porcs commercialisés au cours de la période visée par la révision.<sup>34</sup>

Dans son avis, le groupe spécial a jugé que le Département était fondé aux termes de la règle de la meilleure information existante, à considérer les données figurant dans L'Agriculture en Alberta comme une preuve acceptable pour

---

<sup>33</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,779.

<sup>34</sup> Id.



en arriver à la décision qu'il a prise.<sup>35</sup> Toutefois, le groupe spécial a jugé que la décision du Département selon laquelle 15 p. 100 des avantages versés aux utilisateurs de céréales fourragères aux termes du PCSN devraient être attribués aux éleveurs de porcs n'était pas appuyée par la preuve versée dans le dossier.<sup>36</sup> D'après le groupe spécial, la preuve citée révélait uniquement que 10 p. 100, ou peut-être 15 p. 100, de la production d'orge de l'Alberta sont consommés par les porcs, mais cette preuve n'appuyait pas la conclusion selon laquelle 15 p. 100 de toute la production céréalière sont consommés par les porcs. Le groupe spécial a déclaré que le pourcentage à attribuer aux éleveurs de porcs devait donc être inférieur à 15 p. 100.<sup>37</sup>

La décision du Département en ce qui concerne le PCSN a été renvoyée par le groupe spécial pour que le Département la réexamine à la lumière de la preuve pertinente versée dans le dossier.<sup>38</sup>

Dans sa décision après renvoi, le Département a déclaré qu'il avait à sa disposition deux chiffres, 10 p. 100 et 15 p. 100, pourcentages qui pourraient tenir lieu de substitut à l'information requise pour calculer exactement les avantages reçus par les éleveurs de porcs aux termes du PCSN.<sup>39</sup> Il a laissé entendre qu'il n'avait pas pu rouvrir le dossier et obtenir l'information requise, exprimant l'opinion, que de toute façon, il n'aurait probablement reçu

---

<sup>35</sup> Premier avis du groupe spécial, p.68.

<sup>36</sup> Id.

<sup>37</sup> Id.

<sup>38</sup> Id.

<sup>39</sup> Décision après renvoi, p. 15.





aucune information concluante puisque ses demandes antérieures étaient demeurées sans résultat.<sup>40</sup> Dès lors, invoquant l'absence d'un autre moyen, et pour se conformer à la conclusion du groupe spécial, qu'il a déclaré ne pas comprendre, selon laquelle le chiffre pertinent doit être inférieur à 15 p. 100, le Département s'est servi de la moyenne des pourcentages de 10 p. 100 et de 15 p. 100, attribuant à la production porcine, 12,5 p. 100 des sommes versées aux termes du PCSN.<sup>41</sup>

Les plaignants contestent le chiffre de 12,5 p. 100 auquel en est arrivé le Département dans sa décision après renvoi.<sup>42</sup> Ils soutiennent que le nouveau calcul du Département ne respecte pas la directive du groupe spécial qui était de calculer de nouveau, eu égard à la preuve versée dans le dossier, les avantages versés aux termes du PCSN et donnant matière à compensation.<sup>43</sup> Ils affirment que le Département a encore une fois mal interprété le document L'Agriculture en Alberta comme si ce document parlait du pourcentage de toutes les céréales fourragères consommées par les porcs en Alberta, plutôt que du pourcentage de l'orge seulement.<sup>44</sup> Les plaignants prétendent également que le Département a encore ignoré la preuve versée dans le dossier et présentée au cours de l'enquête, preuve selon laquelle le chiffre de 15 p. 100 est inexact et selon laquelle les porcs ne consomment en réalité que 10 p. 100 de la production

---

<sup>40</sup> Id.

<sup>41</sup> Id.

<sup>42</sup> Mémoire du Gouvernement de la Province de l'Alberta concernant la décision après renvoi du Département du Commerce des États-Unis, le 18 janvier 1991 (ci-après "Mémoire de l'Alberta"), p. 4.

<sup>43</sup> Id.

<sup>44</sup> Id., p. 5.



de l'orge de l'Alberta.<sup>45</sup> L'Alberta soutient aussi que l'emploi par le Département de la meilleure information existante ne libère pas le Département de son obligation d'utiliser l'information qui est raisonnablement conforme à la preuve versée dans le dossier. Au surplus, les plaignants ont soutenu que, eu égard à certains éléments de preuve dans le dossier, le chiffre de 1,09 p. 100 pourrait représenter le pourcentage de tous les versements effectués aux éleveurs de porcs de l'Alberta dans le cadre du PCSN.<sup>46</sup>

Dans sa réponse, le Département, rejetant le chiffre proposé de 1,09 p. 100, soutient qu'il n'est pas tenu d'utiliser comme meilleure information existante telle ou telle information vérifiée et qu'il n'est pas tenu de choisir la meilleure de toutes les informations existantes, mais il affirme plutôt qu'il suffit que la meilleure information existante retenue soit conforme à une partie de la preuve substantielle versée dans le dossier.<sup>47</sup> Le Département déclare qu'il a choisi de s'en remettre aux pourcentages dont fait état L'Agriculture en Alberta parce qu'il voulait utiliser la meilleure information existante propre à cette province. En réponse à la perplexité du groupe spécial à propos de l'écart dont fait état le livret relativement aux pourcentages de consommation d'orge (10 p. 100 et 15 p. 100) et vu que l'orge est la première céréale consommée par les porcs en Alberta, le Département déclare qu'il a choisi le chiffre de 12,5 p. 100 comme une juste approximation des avantages versés aux

---

<sup>45</sup> Id.

<sup>46</sup> Id.

<sup>47</sup> Mémoire, International Trade Administration, Département du Commerce des États-Unis, le 4 février 1991, (ci-après "Mémoire du Département"), p. 5.



éleveurs de porcs aux termes du PCSN.<sup>48</sup> Le NPPC appuie la position adoptée par le Département.<sup>49</sup>

La règle de la meilleure information existante a été discutée par le groupe spécial dans l'avis qu'il a rendu. Le groupe spécial y note que le droit du Département d'appliquer la règle de la meilleure information existante n'est pas illimité.<sup>50</sup> Le groupe spécial reconnaît bien que, une fois que le Département décide de recourir à la règle de la meilleure information existante, c'est au Département et non à un plaignant qu'il appartient de décider quelle est la meilleure information existante.<sup>51</sup> Lorsqu'il examine une décision que le Département a rendue en recourant à la règle de la meilleure information existante, le groupe spécial a pour fonction non pas de décider si le Département a choisi et utilisé la meilleure de toutes les preuves existantes, mais plutôt de voir si l'information utilisée par le Département est raisonnablement conforme à la preuve versée dans le dossier.<sup>52</sup> Mais, même après que le Département a décidé, comme il en a le droit, de recourir à la règle de la meilleure information existante, il ne peut arbitrairement utiliser l'information et les méthodes d'établissement de moyenne qu'il considère simplement commodes. Le Département doit s'autoriser d'une analyse raisonnée et raisonnable du dossier

---

<sup>48</sup> Id., p. 4.

<sup>49</sup> Réponse du NPPC, p. 48.

<sup>50</sup> Premier avis du groupe spécial, p. 58-59 (citant l'affaire Olympic Adhesive, Inc. v. United States, 899 F. 2d 1565, 1572 (Circuit fédéral, 1990).)

<sup>51</sup> Voir Rhone Poulenc v. United States, 710 F. Supp. 341, 346 (Tribunal de commerce international, 1989).

<sup>52</sup> Voir N.A.R., S.p.A. v. United States, no 88-06-0041, slip op., p.13 (Tribunal de commerce international, le 26 juin 1990).



administratif.

Comme il l'indique dans sa décision après renvoi, le Département a utilisé la moyenne des deux pourcentages, soit 10 p. 100 et 15 p. 100, qui figurent dans L'Agriculture en Alberta. Mais dire que ces pourcentages se rapportent uniquement à l'orge conduit à une exagération du résultat. Par ailleurs, le groupe spécial croit probable que le chiffre de 15 p. 100 qui apparaît dans L'Agriculture en Alberta soit le résultat d'une erreur typographique, et il en conclut qu'il serait contre-indiqué d'utiliser ce pourcentage à ce stade de la procédure, même en l'utilisant dans une moyenne.<sup>53</sup> À la lumière de ce qui précède, le groupe spécial est d'avis que, pour en arriver au chiffre de 12,5 p. 100, le Département n'a pas suivi un bon raisonnement.

Pour ce qui est de l'établissement d'un chiffre adéquat à titre de meilleure information existante, le groupe spécial note que, au cours de l'enquête, le Gouvernement de la Province de l'Alberta a présenté au Département deux estimations du pourcentage à retenir, l'un de 5,48 p. 100, l'autre de 11,4 p. 100, en se servant de méthodes différentes. Nous en concluons que, compte tenu des chiffres ainsi admis, ainsi que du chiffre de 10 p. 100 pour l'orge, le Département devrait pouvoir en arriver à une estimation raisonnable si la question lui était renvoyée.

Eu égard à ce qui précède, le groupe spécial est d'avis que, en adoptant le chiffre de 12,5 p. 100, le Département n'a pas fondé sa décision sur une

---

<sup>53</sup> Voir Mémoire préalable à l'audience du Gouvernement de la Province de l'Alberta, p. 40-41; Mémoire de l'Alberta, p. 2.





preuve substantielle versée dans le dossier. Le groupe spécial renvoie donc cette nouvelle décision du Département pour qu'il la réexamine et en dispose à l'aide de la preuve contenue dans le dossier.

### III. Le programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec

Dans son premier avis, le présent groupe spécial a jugé que le Département n'avait pas présenté une preuve substantielle suffisante dans le dossier, ni fourni une explication suffisante pour justifier sa décision d'appliquer des droits compensateurs à l'ASRA.<sup>54</sup> À la suite de la première décision du groupe spécial, toutes les parties ont eu l'occasion de constituer un dossier et de débattre le bien-fondé de la décision du groupe spécial.

Le Département a effectivement fondé sa décision sur deux prémisses: (1) seuls les veaux, le bétail à l'engrais, les pommes de terre, les cochons de lait, les porcs à l'engrais, le maïs, l'avoine, le blé, l'orge, le veau lourd d'abattage et les moutons reçoivent les avantages de l'ASRA, et (2) les oeufs, les produits laitiers et la volaille ne bénéficient pas de tels avantages. Compte tenu de ces postulats, le Département a jugé que l'ASRA constituait en réalité une subvention.<sup>55</sup>

Dans son mémoire et dans son argumentation, le Département n'a fait guère plus que réitérer ses affirmations antérieures. Ainsi, contrairement à la décision relative au Programme tripartite, pour laquelle des faits nouveaux ont été apportés qui donnent une indication de la taille de l'industrie et une idée

---

<sup>54</sup> Premier avis du groupe spécial, p. 79-80.

<sup>55</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,781.



des avantages relatifs reçus par l'industrie du porc, le Département n'a pas présenté d'informations complémentaires en ce qui concerne l'ASRA. En réalité, la seule information nouvelle laisse entendre que le Québec produit un éventail beaucoup plus étroit de produits agricoles que le reste du Canada et que le programme s'applique à un pourcentage élevé de la valeur des produits.<sup>56</sup> La preuve contenue dans le dossier est donc insuffisante pour que l'on puisse conclure que les bénéficiaires de l'ASRA sont si peu nombreux que ce qu'ils reçoivent est en réalité une subvention. De la même façon, puisque l'on a jugé que l'ASRA ne donne pas en principe matière à compensation pour le motif que toutes les industries agricoles peuvent s'en prévaloir, le fait que trois industries n'en profitent pas est insuffisant pour justifier la décision selon laquelle le programme donne matière à compensation.

Le groupe spécial estime donc qu'on ne lui a présenté aucun élément nouveau qui justifierait l'annulation de sa décision antérieure relativement à l'ASRA. Il renvoie la question au Département en lui demandant de rendre sa décision conforme aux conclusions du groupe spécial.

Le groupe spécial confirme les décisions du Département après renvoi qui ont trait au facteur de conversion employé pour ventiler la subvention, au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest et à l'Accord auxiliaire Canada/Québec sur le développement agro-alimentaire.

---

<sup>56</sup> Transcription, p. 12, et références citées (44 grands produits industriels).



## SIGNÉ DANS L'ORIGINAL PAR

le 8 mars 1991  
Date

Joel Davidow

le 8 mars 1991  
Date

Mark R. Joelson

le 8 mars 1991  
Date

A. de Lotbinière Panet

le 8 mars 1991  
Date

Margaret Prentis

le 8 mars 1991  
Date

Herbert C. Shelley



## RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL CANADA-ÉTATS-UNIS

DANS L'AFFAIRE DU:

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ  
DU CANADA

USA-89-1904-06

Opinion distincte du  
membre Mark R. Joelson  
relativement à la décision après renvoi

Cette opinion distincte se rapporte uniquement à la décision après renvoi du Département du Commerce (le Département) qui porte sur le Programme tripartite de stabilisation (le Programme tripartite) établi en vertu de la Loi canadienne sur la stabilisation des prix agricoles (la LSPA). Comme les autres membres du groupe spécial, j'estime que le Département pouvait raisonnablement conclure que les paiements effectués aux éleveurs de porcs aux termes du Programme tripartite sont restreints à un groupe précis d'entreprises ou d'industries au sens de l'article 771(5)(B) du Tariff Act<sup>1</sup> et donnent par conséquent matière à compensation. Toutefois, étant donné que j'en arrive à cette conclusion au moyen d'un raisonnement un peu différent, dont une bonne partie est expliquée dans mes opinions complémentaires initiales,<sup>2</sup> je crois nécessaire de déposer séparément les observations suivantes.

Le 28 septembre 1990, le groupe spécial a jugé que la décision du Département selon laquelle les versements effectués aux éleveurs de porcs aux

---

<sup>1</sup> 19 U.S.C. § 1677(5)(B) (1988).

<sup>2</sup> Voir Opinions complémentaires du membre Mark R. Joelson, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 28 septembre 1990) (ci-après "Opinions complémentaires").





termes du Programme tripartite étaient restreints à un groupe précis d'entreprises ou d'industries n'était pas conforme au droit.<sup>3</sup> En renvoyant cette décision, les membres de la majorité du groupe spécial demandaient au Département de formuler de nouveau le critère du caractère limitatif du programme pour savoir "si le nombre de produits ou d'entreprises qui reçoivent une aide est excessivement faible par rapport au nombre auquel on aurait pu s'attendre, compte tenu des conditions de l'aide, de l'existence d'autres formules d'aide et de la situation économique des industries visées."<sup>4</sup> Le Département devait également se demander "si le niveau réel des avantages reçus par l'industrie du porc ou un groupe déterminé d'industries a été considérablement plus élevé que pour d'autres industries agricoles, pour des raisons que ne pourraient expliquer les différences des conditions, économiques ou autres, de telles industries."<sup>5</sup>

À ce moment-là, j'ai présenté une opinion séparée sur cette question parce que je ne partageais pas la décision du groupe spécial de substituer un nouveau critère à celui du Département. J'estimais plutôt que le critère à trois volets du Département pouvait bien permettre de dire si un gouvernement restreint une subvention intérieure à une catégorie précise de bénéficiaires,<sup>6</sup> mais que le

---

<sup>3</sup> Avis et ordonnance, p. 48-54, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, USA-89-1904-06 (le 28 septembre 1990).

<sup>4</sup> Id., p. 48.

<sup>5</sup> Id., p. 50.

<sup>6</sup> Les trois volets sont les suivants: "(1) La mesure dans laquelle un gouvernement étranger agit (comme il ressort de la formulation de la législation pertinente et des règlements de mise en oeuvre) pour restreindre le caractère universel d'un programme; (2) le nombre d'entreprises, d'industries ou de groupes d'entreprises ou d'industries qui effectivement se prévalent du programme, ce qui peut comprendre l'examen des utilisateurs dominants ou prépondérants; et (3) le pouvoir discrétionnaire dont dispose le gouvernement dans l'attribution des bienfaits du programme, et la façon dont il exerce ce



Département n'avait pas appliqué comme il faut le critère à l'affaire dont il était saisi ni n'avait étayé suffisamment ses conclusions.<sup>7</sup>

En ce qui concerne le deuxième volet du critère du caractère limitatif, j'estimais que le Département n'avait pas suffisamment expliqué pourquoi un programme qui vise neuf seulement d'une multitude de produits agricoles<sup>8</sup> est nécessairement dans les faits un programme de caractère limitatif, et je suggérais à l'organisme de définir le mot "multitude" et qu'il mette le chiffre neuf en contexte par rapport à l'univers visé.<sup>9</sup> Je disais également que le Département devait expliquer ses motifs lorsqu'il a conclu au caractère limitatif de facto du programme en faisant état de la décision des représentants du gouvernement canadien de ne pas signer d'accords pour trois produits.<sup>10</sup> En ce qui concerne le troisième volet, je disais que, pour prouver que les autorités canadiennes exerçaient leurs pouvoirs discrétionnaires de façon à favoriser certaines entreprises ou industries, le Département se devait d'étudier d'une façon plus détaillée le fonctionnement du Programme tripartite sous plusieurs aspects essentiels.<sup>11</sup>

Compte tenu de la décision du Département après renvoi et compte tenu des

---

pouvoir." Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, 54 Fed. Reg. 30,774, 30,777 (Département du Commerce, 1989) (décision finale) (ci-après "Décision finale relative au porc").

<sup>7</sup> Opinions complémentaires, p. 2-3.

<sup>8</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>9</sup> Opinions complémentaires, p. 6-7.

<sup>10</sup> Id., p. 7.

<sup>11</sup> Id., p. 7-9.



arguments des parties afférents à cette décision, je crois maintenant que la preuve contenue dans le dossier appuie suffisamment la conclusion du Département selon laquelle les versements effectués aux éleveurs de porcs en vertu du Programme tripartite donnent matière à compensation. Toutefois, j'ai rédigé des observations distinctes parce que le critère employé par les autres membres du groupe spécial ne me satisfait pas complètement, en particulier à cause de la façon dont ils répartiraient la charge de la preuve et à cause de l'imprécision des notions par lesquelles ils voudraient remplacer le critère initial du Département. Je ne crois pas qu'il devrait incomber au Département d'évaluer les chances pour que certaines industries recourent au Programme tripartite, d'expliquer pourquoi certaines industries ont décidé de ne pas se prévaloir des avantages, ou de voir si d'autres programmes offrent des avantages comparables. Par ailleurs, les notions évoquées dans le critère du groupe spécial, telles que "anormalement peu élevé" ou "situation économique", ne sont pas très utiles pour mesurer le caractère limitatif d'un programme. Malheureusement, le Département n'a pas non plus raffiné davantage son critère, ni n'a élaboré une norme numérique vraiment utile, encore qu'il prétende utiliser une telle norme.

Néanmoins, pour ce qui est de la présente espèce, je suis convaincu que le Département pouvait raisonnablement en arriver à la conclusion que le nombre d'entreprises ou d'industries se prévalant effectivement du Programme tripartite est en fait restreint. Le groupe spécial sait maintenant qu'environ 170 produits agricoles, naturels ou transformés, chacun ayant ses particularités commerciales, sont cultivés au Canada et sont en principe admissibles au Programme



tripartite.<sup>12</sup> Ce chiffre ne semble pas contesté. C'est pourquoi, étant donné que le programme n'a profité qu'à neuf produits depuis son adoption en 1985,<sup>13</sup> que durant cette période on a cherché à se prévaloir du programme pour trois autres produits seulement,<sup>14</sup> et que le nombre de produits qui devraient à l'avenir profiter du programme est très restreint,<sup>15</sup> je pense que le nombre d'industries avantagées par le Programme tripartite ne constitue manifestement qu'un faible pourcentage de l'univers des industries en principe admissibles.<sup>16</sup> Comme les membres de la majorité le font remarquer (et ici nos raisonnements s'accordent), un programme comme celui-ci, qui profite à quelques industries seulement au cours de plusieurs années, donne à première vue l'impression qu'il s'agit d'un programme en réalité de caractère limitatif.

Par ailleurs, l'examen des avantages effectivement versés en vertu du Programme tripartite révèle que les éleveurs de porcs sont d'importants bénéficiaires du programme. Au cours de la période visée par l'enquête (l'année civile 1988), ainsi que pour la période de 1985 à 1988, les éleveurs de porcs ont reçu environ 30 p. 100 du total des sommes versées à tous les producteurs.<sup>17</sup> Ils

---

<sup>12</sup> Voir réponse du National Pork Producers Council (le NPPC) concernant la décision après renvoi de l'International Trade Administration (l'ITA), p. 11, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06).

<sup>13</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> Voir Transcription sur l'audition du renvoi, p. 40-41.

<sup>16</sup> Le chiffre des produits n'est pas nécessairement égal à celui des industries, mais rien ne prouve que le nombre des industries soit nettement inférieur à celui des produits.

<sup>17</sup> Voir Document public no 21, cité dans le Mémoire du Gouvernement du Canada postérieur à l'audience et contenant l'information demandée par le groupe spécial sur les versements du Programme tripartite aux éleveurs de porcs, p. 2,





ont également reçu plus de la moitié de toutes les contributions gouvernementales au fonds tripartite en 1988, ainsi que durant les années précédentes.<sup>18</sup> Cela prouve bien que les éleveurs de porcs sont des utilisateurs disproportionnés ou dominants du Programme tripartite, pour utiliser l'expression que l'on trouve dans le second volet du critère utilisé par le Département pour juger du caractère limitatif ou universel du programme.

Les plaignants font valoir que, si l'on considère les contributions fédérales au fonds tripartite de manière plus logique -- à la lumière de la valeur agricole des produits visés -- il n'y a aucune preuve de disproportion.<sup>19</sup>

---

Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) (ci-après Mémoire du Canada postérieur à l'audience); Réponse supplémentaire du NPPC à la demande d'informations supplémentaires faite par le groupe spécial, aux diagrammes 2 et 4, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06) (ci-après Réponse supplémentaire du NPPC). Le total des versements du Programme tripartite à tous les producteurs pour les trois premiers trimestres de l'exercice 1988-89 a atteint 159 991 000 \$. Voir Document public no 21, cité dans le Mémoire du Canada postérieur à l'audience, p. 2. Sur ce montant, 49 362 000 \$ ont été distribués aux éleveurs de porcs. Voir Document non public no 16, cité dans le Mémoire du Canada postérieur à l'audience, p. 1-2. Le Département a appliqué des droits compensateurs à 66,67 p. 100 de ce montant (pour tenir compte des contributions des producteurs), soit 32 908 000 \$. Mémoire du Canada postérieur à l'audience, p. 1-2.

Ils ont également reçu 17 p. 100 de tous les versements (à l'exclusion des versements faits aux termes du programme laitier et à l'exclusion des contributions au fonds tripartite) faits aux termes du programme de la LSPA. Voir Document public no 43, cité dans le Mémoire du Canada postérieur à l'audience, p. 3. Toutefois, comme je crois que, dans la présente espèce, le Département était fondé à s'en tenir au Programme tripartite pour juger du caractère limitatif ou universel de ce programme, il me semble que ce chiffre n'est pas pertinent.

<sup>18</sup> Voir Document public no 21, cité dans la Réponse supplémentaire du NPPC, aux diagrammes 6 et 7.

<sup>19</sup> Mémoire sur le renvoi, présenté au nom du plaignant, le Conseil canadien du porc et ses membres, p. 19, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06); voir également Observations du Gouvernement du Canada sur la décision après renvoi, p. 28-30, Porc frais, frigorifié et congelé du Canada (USA-89-1904-06).



Ils font remarquer que le programme concernant les porcs connaît un taux de participation très élevé et présente une valeur unitaire relativement élevée, tandis que la participation des producteurs à d'autres programmes et la valeur unitaire des produits visés par ces autres programmes sont nettement plus faibles. Toutefois, à mon avis, le Département pouvait raisonnablement, dans l'administration de la législation relative aux droits compensateurs, en arriver à la conclusion qu'une industrie favorisée en est une qui reçoit davantage de l'État qu'une autre, sans devoir pour autant appliquer des notions portant sur le nombre des participants ou la valeur unitaire des produits.

La conclusion selon laquelle les éleveurs de porcs reçoivent un traitement spécial est confirmé par d'autres faits. D'abord, les éleveurs de porcs ont joui d'un statut spécial en vertu de la disposition de la LSPA relative aux produits désignés, ce qui laisse croire que leur industrie était bel et bien visée.<sup>20</sup> Deuxièmement, pour encourager les éleveurs de porcs à participer au Programme tripartite, la marge bénéficiaire moyenne pour les porcs a été élevée à 95 p. 100, soit près de dix points de pourcentage au-dessus de la marge bénéficiaire du boeuf.<sup>21</sup> Il en est résulté que les revenus des éleveurs de porcs sont plus stables que ceux d'autres producteurs.<sup>22</sup>

En définitive, la conclusion du Département touchant les avantages versés au titre du Programme tripartite doit être maintenue puisqu'elle est appuyée par

---

<sup>20</sup> Voir Live Pork Producer's Mktg. Bd. v. United States, 669 F. Supp. 445, 450-51 (Tribunal de commerce international, 1987).

<sup>21</sup> Décision finale relative au porc, 54 Fed. Reg., p. 30,777.

<sup>22</sup> Id., p. 30,777-78.



une preuve substantielle dans le dossier et qu'elle est conforme au droit.

Le 8 mars 1991



RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL  
AUX TERMES DE L'ARTICLE 1904 DE  
L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

DANS L'AFFAIRE DU

PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ ET CONGELÉ  
DU CANADA

USA-89-1904-06

Devant: Joel Davidow, président  
Mark R. Joelson  
A. de Lotbinière Panet, c.r.  
Margaret Prentis  
Herbert C. Shelley

ORDONNANCE DE RENVOI

le 8 mars 1991

Pour les motifs indiqués dans l'avis du groupe spécial, le groupe spécial renvoie au Département du Commerce la décision après renvoi qui a fait suite à sa décision finale en matière de droits compensateurs dans l'affaire Porc frais, frigorifié et congelé du Canada, CV-122-807, afin que le Département puisse réexaminer ses conclusions relativement au Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles du Québec et relativement au Programme de compensation des subventions du Nid-de-Corbeau de l'Alberta.

Le Département fera connaître au groupe spécial les résultats du présent renvoi d'ici le 28 mars 1991.





## SIGNÉ DANS L'ORIGINAL PAR

le 8 mars 1991  
Date

Joel Davidow

le 8 mars 1991  
Date

Mark R. Joelson

le 8 mars 1991  
Date

A. de Lotbinière Panet

le 8 mars 1991  
Date

Margaret Prentis

le 8 mars 1991  
Date

Herbert C. Shelley

