

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS103/AB/R
WT/DS113/AB/R
13 octobre 1999
(99-4270)

Original: anglais

**CANADA – MESURES VISANT L'IMPORTATION DE LAIT ET
L'EXPORTATION DE PRODUITS LAITIERS**

AB-1999-4

Rapport de l'Organe d'appel

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. Introduction	1
II. Contexte	3
A. <i>Le régime laitier canadien</i>	3
1. Institutions	3
2. Le programme des classes spéciales de lait.....	6
3. Prix du lait livré au transformateur	6
4. Recettes tirées par le producteur – Mise en commun.....	7
B. <i>Contingent tarifaire du Canada pour le lait de consommation</i>	7
III. Arguments des participants	8
A. <i>Allégations d'erreur formulées par le Canada – Appelant</i>	8
1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture.....	8
2. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.....	11
3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	12
4. Article II:1 b) du GATT de 1994	13
B. <i>Arguments de la Nouvelle-Zélande – Intimé</i>	14
1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture.....	14
2. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.....	16
3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	17
C. <i>Arguments des États-Unis – Intimé</i>	17
1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture.....	17
2. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.....	19
3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	21
4. Article II:1 b) du GATT de 1994	21
IV. Questions soulevées dans le présent appel	22
V. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture	23
A. "subventions directes, y compris des versements en nature"	23
B. "les pouvoirs publics ou leurs organismes"	27
VI. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture	31
A. "versements".....	31
B. "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".....	34

	<u>Page</u>
VII. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	37
VIII. Article II:1 b) du GATT de 1994	38
IX. Constatations et conclusions	45

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE
ORGANE D'APPEL

Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers

Canada, *appelant*

Nouvelle-Zélande, *intimé*
États-Unis, *intimé*

AB-1999-4

Présents:

Matsushita, Président de la section
Feliciano, membre
Lacarte-Muró, membre

I. Introduction

1. Le Canada fait appel de certaines questions de droit et interprétations du droit exposées par le Groupe spécial saisi de l'affaire *Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers* (le "rapport du Groupe spécial").¹ Après leurs demandes de consultations, les États-Unis² et la Nouvelle-Zélande³ ont demandé que l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") établisse des groupes spéciaux pour examiner certaines subventions à l'exportation que le Canada ou ses provinces, soutenaient-ils, auraient accordées, par le biais du programme des classes spéciales de lait, afin de soutenir l'exportation de produits laitiers, et pour examiner une allégation des États-Unis concernant les importations au Canada de lait liquide et de crème entrant dans les limites du contingent tarifaire de 64 500 tonnes prévu dans la Liste d'engagements du Canada annexée à l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce* (l'"Accord sur l'OMC"). Le 25 mars 1998, l'ORD est convenu d'établir deux groupes spéciaux pour donner suite à ces demandes; il est convenu aussi que les deux groupes spéciaux seraient regroupés en un seul groupe spécial, conformément aux dispositions de l'article 9:1 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (le "Mémoire d'accord"), doté du mandat type.

2. Le Groupe spécial a examiné les allégations formulées par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande selon lesquelles les mesures prises par le Canada sont incompatibles avec les articles II, X, XI et XIII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* (le

¹ WT/DS103/R-WT/DS113/R, 17 mai 1999.

² WT/DS103/4, 2 février 1998.

³ WT/DS113/4, 12 mars 1998.

"GATT de 1994"), avec les articles 3, 4, 8, 9 et 10 de l'*Accord sur l'agriculture*, avec l'article 3 de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (l'"*Accord SMC*") et avec les articles premier, 2 et 3 de l'*Accord sur les procédures de licences d'importation*. Le rapport du Groupe spécial a été distribué aux Membres de l'Organisation mondiale du commerce (l'"OMC") le 17 mai 1999. Au paragraphe 8.1 de son rapport, le Groupe spécial a conclu que le Canada:

- a) par le biais des classes spéciales de lait 5 d) et e) – et cela pour tous les produits laitiers en cause (beurre, fromage et "autres produits laitiers") et pour les deux campagnes de commercialisation en cause (1995/96 et 1996/97) – a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 3:3 et de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* en octroyant des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) et à l'article 9:1 c) dudit accord excédant les niveaux d'engagement en matière de quantités spécifiés dans sa Liste; et
- b) en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation i) au lait conditionné pour la vente au détail pour la consommation personnelle et ii) aux importations évaluées à moins de 20 dollars canadiens, agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994.

3. Au paragraphe 8.3 de son rapport, le Groupe spécial a formulé la recommandation suivante:

Nous *recommandons* que l'Organe de règlement des différends demande au Canada: i) de mettre son régime de commercialisation des produits laitiers en conformité avec ses obligations concernant les subventions à l'exportation au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et ii) de mettre son contingent tarifaire pour le lait de consommation en conformité avec le GATT de 1994.

4. Le 15 juillet 1999, le Canada a notifié à l'ORD son intention de faire appel de certaines questions de droit couvertes par le rapport du Groupe spécial et de certaines interprétations du droit données par celui-ci, conformément au paragraphe 4 de l'article 16 du *Mémoire d'accord*, et a déposé une déclaration d'appel auprès de l'Organe d'appel, conformément à la règle 20 des *Procédures de travail pour l'examen en appel* (les "*Procédures de travail*"). Le 19 juillet 1999, le Canada a déposé sa communication en tant qu'appelant.⁴ Le 6 août 1999, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont déposé leurs communications respectives en tant qu'intimés.⁵

⁴ Conformément à la règle 21 1) des *Procédures de travail*.

⁵ Conformément à la règle 22 1) des *Procédures de travail*.

5. L'audience dans le cadre de l'appel a eu lieu le 6 septembre 1999.⁶ Les participants ont présenté leurs arguments oralement et répondu aux questions qui leur étaient posées par les membres de la section de l'Organe d'appel chargée de l'appel.

II. Contexte

A. *Le régime laitier canadien*

6. Les aspects factuels et réglementaires pertinents concernant le régime laitier canadien, y compris le programme des classes spéciales de lait, sont décrits de façon complète aux paragraphes 2.1 à 2.66 du rapport du Groupe spécial. Aux fins du présent appel, nous allons résumer certains des principaux aspects des constatations de fait du Groupe spécial.

1. Institutions

7. Au Canada, les pouvoirs de réglementation du commerce des produits laitiers sont partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.⁷ Le gouvernement fédéral a compétence d'une manière générale pour le commerce interprovincial et international des produits laitiers, y compris le commerce du lait, mais certains aspects de la production et de la vente du lait dans les provinces sont du ressort des gouvernements provinciaux.⁸ Trois entités participent à la prise de décisions relatives à la production et à la vente de lait au Canada: la Commission canadienne du lait (la "CCL"), les offices provinciaux de commercialisation du lait et le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (le "CCGAL").

a) La CCL

8. La CCL est une société d'État constituée en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du lait (la "Loi sur la CCL"), qui est une loi fédérale.⁹ Elle est financée par le gouvernement fédéral ainsi que par les opérations qu'elle effectue sur le marché et par les producteurs.¹⁰ Le président, le vice-président et le commissaire de la CCL sont nommés par le gouvernement fédéral, et la CCL rend

⁶ Conformément à la règle 27 des *Procédures de travail*.

⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.7.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, paragraphe 2.12.

¹⁰ *Ibid.*, paragraphe 2.14.

compte de ses activités au Parlement fédéral par l'intermédiaire du Ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire.¹¹

9. La Loi sur la CCL habilite la CCL, entre autres choses, à fixer des prix cibles nationaux pour le lait de transformation¹², à acheter et vendre des produits laitiers, y compris en effectuant des importations et des exportations et à exploiter des systèmes de mise en commun pour la commercialisation du lait ou de la crème.¹³ Présidant le CCGAL¹⁴, la CCL participe à la fois à la mise en œuvre de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale¹⁵ et à l'établissement du quota national annuel de production.¹⁶ La CCL préside aussi le Groupe consultatif sur la préemption des surplus (le "Comité pour le retrait des surplus"), qui détermine s'il y a des quantités de lait excédentaires pouvant être exportées.¹⁷

b) Offices provinciaux de commercialisation du lait

10. Dans chaque province, un office de commercialisation du lait a été établi pour "réglementer la commercialisation des produits laitiers dans le cadre du commerce intraprovincial ou leur production en vue d'une telle commercialisation".¹⁸ Les membres des offices provinciaux de commercialisation du lait sont principalement ou uniquement des producteurs laitiers.¹⁹

11. Les offices provinciaux de commercialisation du lait fonctionnent dans un cadre juridique établi par la législation fédérale et provinciale, et ils exercent des pouvoirs, qui leur ont été conférés

¹¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.14.

¹² Le lait de transformation comprend tout le lait servant à la préparation de produits laitiers transformés, tels que le beurre, le fromage, le lait en poudre, la crème glacée et le yoghourt (voir la section F du Plan national de commercialisation du lait (le "PNCL").

¹³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.13. Les pouvoirs de la CCL sont énumérés de façon complète dans ce paragraphe du rapport du Groupe spécial.

¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 2.28.

¹⁵ *Ibid.*, paragraphe 2.27.

¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 2.29.

¹⁷ Section C.1 ii) de l'annexe B de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale. Le "lait excédentaire" est le lait qui est en excédent par rapport aux besoins intérieurs du Canada (voir la section F du Plan national de commercialisation du lait (le "PNCL")).

¹⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.16. Le rapport emprunte cette citation à l'article 2 de la Loi sur la CCL.

¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 2.18.

par les gouvernements fédéral et provinciaux, en matière d'attribution et d'administration des quotas, de mise en commun des recettes à l'échelon provincial, de fixation des prix, de tenue de registres et d'établissement de rapports, d'inspection, et de conclusion d'ententes de coopération avec d'autres provinces et avec la CCL.²⁰ Il est interdit aux producteurs laitiers de vendre du lait sans passer par les offices provinciaux de commercialisation.²¹ Il est possible de recourir aux tribunaux canadiens pour faire appliquer les arrêtés ou règlements édictés par les offices provinciaux de commercialisation du lait.²²

c) Le CCGAL

12. Le CCGAL est un organe établi dans le cadre du PNCL, accord fédéral-provincial visant à réglementer la commercialisation des produits du lait et de la crème au Canada.²³ Le PNCL a été signé par neuf des offices provinciaux de commercialisation du lait, par certains gouvernements provinciaux et par la CCL.²⁴ Le CCGAL comprend des représentants des offices provinciaux de commercialisation de lait signataires et de leurs gouvernements provinciaux respectifs; il est présidé par la CCL.²⁵ Des représentants des Producteurs laitiers du Canada, du Conseil national de l'industrie laitière du Canada et de l'Association canadienne des consommateurs participent aussi au CCGAL, mais n'y ont pas droit de vote.²⁶

13. Le CCGAL surveille la mise en œuvre de l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale, en vertu de laquelle le programme des classes spéciales de lait a été établi.²⁷ Il fixe le chiffre annuel cible de la production nationale de lait de transformation (connu sous le nom de quota

²⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.17.

²¹ *Ibid.*, paragraphe 2.19.

²² *Ibid.*, paragraphe 7.76.

²³ *Ibid.*, paragraphe 2.22.

²⁴ *Ibid.*, paragraphe 2.21.

²⁵ *Ibid.*, paragraphe 2.28.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 2.27.

national de mise en marché, ou "QMM" national).²⁸ Il répartit ensuite le QMM national entre les provinces, en fonction des niveaux antérieurs de production.²⁹

2. Le programme des classes spéciales de lait

14. Au Canada, le lait de transformation fait l'objet d'un système commun de classification du lait au niveau national, en vertu duquel le prix du lait dépend de l'utilisation finale qui en est faite.³⁰ Le système de classification comporte cinq différentes "classes" de lait, les quatre premières comprenant exclusivement le lait destiné au marché intérieur.³¹ Les "classes spéciales de lait" sont les cinq sous-classes de lait de la classe 5. Les classes spéciales 5 a) à 5 c) comprennent le lait servant à la préparation de certains produits laitiers qui sont soit vendus sur le marché intérieur, soit exportés.³² La classe spéciale 5 d) correspond au lait utilisé dans les produits exportés à destination de marchés d'exportation "traditionnels".³³ La classe spéciale 5 e) vise à retirer du marché intérieur le lait en excédent³⁴, qui peut être soit du lait produit dans les limites du quota de production ("lait intra-quota"), soit du lait dépassant le quota de production ("lait hors quota").³⁵

3. Prix du lait livré au transformateur

15. Le prix du lait des classes spéciales 5 d) et 5 e) est négocié par la CCL et les transformateurs/exportateurs transaction par transaction.³⁶ Le prix auquel est offert le lait de transformation relevant des classes spéciales 5 d) et 5 e) est "très inférieur" au prix du lait de

²⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.29.

²⁹ *Ibid.*, paragraphes 2.29 et 2.31.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 2.38.

³¹ Le Groupe spécial décrit les classes 1 à 4 du système de classification au paragraphe 2.38 de son rapport.

³² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.39.

³³ *Ibid.* D'autres détails concernant le fonctionnement de la classe spéciale 5 d) figurent aux paragraphes 2.49, 2.51, 2.53 à 2.56, 7.68 et 7.69 du rapport du Groupe spécial.

³⁴ *Ibid.* D'autres détails concernant le fonctionnement de la classe spéciale 5 e) figurent aux paragraphes 2.49, 2.51, 2.53 à 2.58 et 7.70 à 7.72 du rapport du Groupe spécial.

³⁵ D'autres détails concernant le lait intra-quota et hors quota figurent aux paragraphes 2.40, 2.42 à 2.46 et 2.53 à 2.58 du rapport du Groupe spécial.

³⁶ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 2.51.

transformation destiné au marché intérieur.³⁷ Dans le cas d'exportations de lait relevant des classes spéciales 5 d) et 5 e), les transformateurs se voient garantir une "marge" qui "couvre le coût de la transformation du lait ... et un rendement sur [leur] investissement ...".³⁸

4. Recettes tirées par le producteur – Mise en commun

16. Les recettes tirées par les producteurs de la vente de lait sont calculées sur la base d'un système de mise en commun. Il existe deux mécanismes distincts de mise en commun des recettes, selon qu'il s'agit des ventes de lait intra-quota ou hors quota. Les recettes provenant de toutes les ventes de lait intra-quota sont mises en commun sur une base régionale, que le lait vendu soit destiné au marché intérieur ou à l'exportation.³⁹ S'agissant des ventes de lait hors quota, la mise en commun des recettes est beaucoup plus limitée et ne concerne que les ventes de lait hors quota. Cette mise en commun est effectuée sur une base nationale.⁴⁰

B. *Contingent tarifaire du Canada pour le lait de consommation.*

17. Les aspects factuels concernant le contingent tarifaire du Canada pour le lait de consommation sont décrits de façon complète aux paragraphes 7.142 et 7.143 du rapport du Groupe spécial.

³⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.50. Voir aussi le paragraphe 2.51, le tableau 3 et le paragraphe 7.40 du rapport du Groupe spécial.

³⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.59.

³⁹ D'autres détails concernant le mécanisme de mise en commun pour le lait intra-quota figurent aux paragraphes 2.59 à 2.63 et 7.107 à 7.111 du rapport du Groupe spécial.

⁴⁰ D'autres détails concernant le mécanisme de mise en commun pour le lait hors quota figurent au paragraphe 7.112 du rapport du Groupe spécial.

III. Arguments des participants

A. Allégations d'erreur formulées par le Canada – Appelant

1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture

a) "subventions directes, y compris des versements en nature"

18. Le Canada soutient que l'interprétation de l'expression "subventions à l'exportation", figurant dans l'*Accord sur l'agriculture* doit prendre en compte les dispositions connexes de l'*Accord SMC*. L'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC* sont l'un et l'autre des accords multilatéraux sur le commerce des marchandises et, pour reprendre les termes de l'article II:2 de l'*Accord sur l'OMC*, font "partie intégrante" de l'*Accord sur l'OMC*. Les deux Accords représentent la dernière prise de position des Membres de l'OMC quant à leurs droits et obligations concernant les subventions à l'agriculture. La conclusion évidente à en tirer est que, si possible, il devrait y avoir cohérence dans l'interprétation des deux Accords, en particulier pour ce qui est des notions de "subventions" et de "subventions à l'exportation". De l'avis du Canada, le Groupe spécial n'a pas suffisamment pris en compte cette nécessité d'avoir une interprétation cohérente.

19. Le Canada estime que l'interprétation de l'expression "subventions directes, y compris des versements en nature", à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, devrait commencer par l'interprétation du terme "subventions". Bien qu'il ne soit pas défini dans l'*Accord sur l'agriculture*, ce terme est défini à l'article 1.1 de l'*Accord SMC*. Dès lors que les éléments identifiés à l'article 1.1 sont présents, l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* exige que l'on examine si les "subventions" sont "directes". Le Groupe spécial a commis une erreur en ne le faisant pas. De l'avis du Canada, une subvention est "directe" si: elle est financée directement par des fonds publics; elle est versée directement au bénéficiaire par les pouvoirs publics eux-mêmes; *et* elle ne comporte pas les activités d'intervenants distincts des pouvoirs publics agissant par le biais de programmes imposés par les pouvoirs publics. En l'espèce, comme la subvention alléguée n'est pas financée par les pouvoirs publics, elle n'est pas "directe".

20. Le Groupe spécial a aussi commis une erreur en "assimilant les "versements en nature" à des "subventions directes".⁴¹ Une subvention peut prendre la forme d'un "versement en nature", mais un "versement en nature" n'est pas nécessairement une "subvention". En télescopant ces notions

⁴¹ Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 46.

juridiques distinctes, le Groupe spécial a omis de s'interroger sur les deux éléments fondamentaux de l'article 9:1 a), à savoir les termes "subventions" et "directes".

21. Le Canada soutient que le Groupe spécial a aussi remplacé le sens ordinaire de "versements", dans l'expression "versements en nature", par un sens spécial, à savoir "un acte gratuit, une prime ou un avantage".⁴² Le résultat est que le Groupe spécial assimile les "versements en nature" à des "subventions directes", et les "versements", dans l'expression "versements en nature", à un "avantage". Ce faisant, le Groupe spécial a confondu la *forme* d'une transaction ("versements en nature") avec ses *conséquences économiques* ("avantage").

22. De plus, en considérant que "la fourniture d'un produit à un prix inférieur au prix normal"⁴³ était un "versement en nature", le Groupe spécial s'est écarté du sens ordinaire de ce terme, qui, de l'avis du Canada, implique la nécessité de montrer l'existence d'une "contribution financière". Lorsque des produits sont vendus à un prix inférieur au prix "normal", les acheteurs ne reçoivent pas des versements en nature, mais paient simplement moins pour les produits qu'ils reçoivent.

23. Bien que le Groupe spécial ait à juste titre entrepris d'établir l'existence d'un "avantage", il a mal interprété et mal appliqué cette notion. Le Groupe spécial a défini deux "critères" à appliquer pour déterminer si un avantage était conféré.⁴⁴ Le Canada estime que le Groupe spécial a commis une erreur en se fondant sur le prix intérieur du lait comme premier niveau de référence, puisque ce prix est influencé par les droits consolidés, légitimes. Sur la base de l'approche retenue par le Groupe spécial, l'exportation de tout produit assujéti à un droit d'importation, au prix en vigueur sur le marché mondial, constituerait véritablement une subvention à l'exportation. Il relève, toutefois, d'une pratique commerciale normale que les prix intérieurs et les prix à l'exportation soient différents. De fait, plusieurs règles de l'OMC permettent de penser que la différenciation des prix sur la base des réalités du marché est acceptable.

24. Le Canada note que le critère de l'"avantage" utilisé par le Groupe spécial consiste à voir si les transformateurs obtiennent du lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) à un prix plus avantageux que le prix en vigueur sur le marché mondial pour des produits concurrents, *que les transformateurs choisissent ou non de se procurer ce produit sur ces marchés*. L'approche retenue par le Groupe spécial ne tient pas compte des raisons commerciales pour lesquelles certaines

⁴² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.44.

⁴³ *Ibid.*, paragraphe 7.45.

⁴⁴ *Ibid.*, paragraphe 7.47.

possibilités d'accès ne sont pas utilisées. Le Groupe spécial a aussi commis une erreur en supposant qu'il existe un prix sur le "marché mondial" pour le lait cru, ce produit faisant rarement l'objet d'échanges internationaux.

25. Le Canada indique que l'erreur de droit commise en ce qui concerne le second niveau de référence a été aggravée: par le fait que des considérations d'ordre factuel pertinentes n'ont pas été prises en compte et que des présomptions injustifiées ont été établies concernant l'importation de lait au titre du Programme d'importation pour réexportation; en raison de conjectures injustifiées concernant la viabilité commerciale de l'importation au Canada de lait de consommation en provenance des États-Unis; et par la prise en compte d'éléments de preuve qui avaient été considérés comme présentant "certaines inexactitudes"⁴⁵, sans que le recours à de tels éléments de preuve ait été étayé par des justifications fondamentales au sens de l'article 12:7 du Mémorandum d'accord.

b) "les pouvoirs publics ou leurs organismes"

26. Le Canada fait valoir que le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que les offices provinciaux de commercialisation du lait sont des organismes des pouvoirs publics "seulement sur la base d'une caractéristique: la délégation d'un certain pouvoir gouvernemental".⁴⁶ Le simple fait qu'il y a délégation de pouvoir par les pouvoirs publics n'est pas suffisant pour conclure qu'une entité est un organisme des pouvoirs publics.

27. Le Canada note que, à l'article 9:1 a), les offices de commercialisation sont mentionnés comme bénéficiaires potentiels de "subventions directes". Cela implique qu'un office de commercialisation est distinct des "pouvoirs publics ou [de] leurs organismes". De plus, si les offices de commercialisation étaient considérés comme étant des "organismes des pouvoirs publics", il en résulterait que des subventions sont accordées par les pouvoirs publics à eux-mêmes.

28. Selon le Canada, le Groupe spécial a été mal avisé de s'appuyer sur l'article XVII du GATT de 1994 pour étayer sa conclusion selon laquelle les offices de commercialisation peuvent être des organismes des pouvoirs publics. Cette disposition n'a aucune influence sur le statut des offices de commercialisation en cause au sens de l'article 9:1 a). De même, la référence à l'article XXIV:12 n'étaye pas le raisonnement du Groupe spécial. Cette disposition indique que les administrations "régionales" ou "locales" sont assujetties aux obligations contractées dans le cadre du GATT, mais ne définit pas ces administrations.

⁴⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.56, note de bas de page 404.

⁴⁶ Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 116.

29. Le Canada note que le point d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation qui figure à l'Annexe I de l'*Accord SMC* (la "Liste exemplative") établit une distinction entre la fourniture de subventions par des "programmes imposés par les pouvoirs publics" et par les "pouvoirs publics ou leurs institutions". Les "programmes imposés par les pouvoirs publics" comportent généralement une délégation de pouvoir par les pouvoirs publics à une entité privée. Or, au titre du point d), une telle entité ne devient pas une institution des pouvoirs publics du fait de cette délégation de pouvoir.

30. Le Canada souligne que, en droit interne canadien, les offices provinciaux de commercialisation du lait ne font partie de l'exécutif d'aucun gouvernement canadien et ne sont pas des "institutions" des pouvoirs publics. Le Groupe spécial n'a pas tenu compte du degré élevé d'indépendance, de la responsabilité privée et de la marge d'appréciation dont disposent les offices de commercialisation. Une entité comme un office provincial de commercialisation du lait, qui agit dans l'intérêt privé d'un groupe précis, ne peut pas être considérée comme exerçant des fonctions qui sont celles des pouvoirs publics, même si elle jouit de pouvoirs qui lui ont été délégués par les pouvoirs publics.

31. Enfin, le Canada ajoute que le jugement prononcé dans l'affaire *Bari III*, mentionnée par le Groupe spécial, n'étaye aucunement la thèse selon laquelle les offices provinciaux de commercialisation du lait devraient être considérés comme des organismes des pouvoirs publics parce qu'ils jouissent de certains pouvoirs qui leur ont été délégués.

2. Article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*

a) "versements"

32. Le Canada soutient que le Groupe spécial a commis une erreur en supprimant la distinction entre le terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) et l'expression "versements en nature" figurant à l'article 9:1 a). Ces mots ont des sens différents: lorsque l'intention des rédacteurs était que le terme "versements" inclue les "versements en nature", cela a été indiqué dans le texte, comme dans le cas de l'article 9:1 a) et du paragraphe 5 de l'Annexe 2. L'absence de référence expresse à des "versements en nature" dans d'autres dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* indique une intention différente. Le Canada fait valoir que cette interprétation est étayée par les textes français et espagnol dudit accord.

33. Le Groupe spécial a aussi commis une erreur en assimilant un "versement en nature" à la fourniture d'un produit à un prix réduit ou à des "recettes sacrifiées". En ce qui concerne les "recettes sacrifiées", le Groupe spécial a commis une erreur en concluant que, ces recettes devant être prises en

compte en regard des engagements d'un Membre en matière de dépenses budgétaires, *chaque* type de subventions énuméré à l'article 9:1 inclut des "recettes sacrifiées". De l'avis du Canada, c'est seulement si l'alinéa *spécifique* de l'article 9:1 peut être interprété comme incluant les "recettes sacrifiées" que ces recettes sont pertinentes pour ce qui est de la subvention considérée. Le Groupe spécial n'a pas non plus établi une distinction entre "versements en nature" et "recettes sacrifiées". En fait, le Groupe spécial a donc commis une erreur en télescopant les termes et expressions distincts, que sont les "versements", les "versements en nature" et les "recettes sacrifiées" en une notion unique.

b) "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"

34. Le Canada fait valoir que la constatation faite par le Groupe spécial au titre de l'article 9:1 c), à savoir que les "versements" étaient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", est expressément fondée sur les constatations du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a) concernant les "pouvoirs publics ou leurs organismes". La constatation au titre de l'article 9:1 c) est, par conséquent, erronée pour les raisons que le Canada a exposées au titre de l'article 9:1 a).

35. Le Canada appelle aussi l'attention sur ce qu'il considère comme des différences importantes entre lait intra-quota et hors quota en ce qui concerne le degré d'intervention des pouvoirs publics et soutient que le Groupe spécial a commis une erreur en ne tenant pas compte de ces différences.⁴⁷ Ni les offices de commercialisation ni la CCL ne déterminent ce que sera effectivement le volume de la production de lait hors quota. Le Canada souligne aussi les différences dans la mise en commun des recettes pour les producteurs selon qu'il s'agit de lait intra-quota ou hors quota.

3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture

36. Le Canada fait observer que l'article 10:1 est applicable aux "subventions subordonnées aux résultats à l'exportation" autres que celles qui sont énumérées à l'article 9:1. Le Groupe spécial a commis une erreur en laissant entendre que la portée des mesures visées par l'article 10:1 est déterminée par les éléments énumérés à l'article 9:1. Le Groupe spécial a indiqué qu'une mesure qui est partiellement, mais pas entièrement, visée par l'article 9:1 devrait, pour cette raison, relever de l'article 10:1. Le Canada souligne qu'une pratique non visée par l'article 9:1 ne peut être une "subvention à l'exportation" que si elle correspond à la définition de cette expression donnée à l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture. Des approximations ne suffisent pas.

⁴⁷ Les facteurs concernant le lait intra-quota et hors quota distingués par le Canada sont mentionnés par le Groupe spécial dans les paragraphes 7.83 et 7.99 de son rapport.

37. Pour interpréter l'article 10:1, le Groupe spécial a cherché des indications dans l'*Accord SMC*. Bien qu'il ait mentionné à la fois l'article premier et la Liste exemplative, le Groupe spécial n'a pas pris en considération l'article premier et est passé directement au point d) de la Liste exemplative. La Liste exemplative ne peut pas être appliquée isolément, mais doit être considérée conjointement avec l'article premier de l'*Accord SMC*. De plus, le Groupe spécial a aussi commis une erreur en constatant que les classes spéciales 5 d) et 5 e) remplissaient les conditions de fond énoncées au point d) de la Liste exemplative.

4. Article II:1 b) du GATT de 1994

38. Le Canada fait valoir que le Groupe spécial n'a pas tenu compte de la portée et du sens de la mention inscrite par le Canada dans sa Liste d'engagements. Le Groupe spécial a, en pratique, réduit à néant la teneur de cette mention en ne lui attribuant aucun effet limitatif. En effet, le Groupe spécial a constaté que la mention définissait des "modalités" concernant uniquement la façon dont le volume du contingent était déterminé. De ce fait, le Groupe spécial n'a pas interprété le mot "term" selon son sens ordinaire, qui est celui de "conditions limitatives". Le Groupe spécial a aussi commis une erreur en n'énonçant pas les justifications fondamentales de ses constatations, comme l'exige l'article 12:7 du Mémoire d'accord.

39. Le Groupe spécial n'a pas suffisamment tenu compte du libellé de l'article II:1 b) du GATT de 1994 qui signifie, en pratique, que les engagements du Canada en matière d'accès sont subordonnés aux "modalités et conditions" figurant dans sa Liste d'engagements. En ne donnant à la note aucun effet limitatif concernant les obligations du Canada en matière d'accès, le Groupe spécial a fait abstraction des mots "compte tenu" figurant à l'article II:1 b).

40. Le Canada reconnaît que les deux prescriptions spécifiques en cause ne sont pas expressément mentionnées dans sa note. Mais le Groupe spécial aurait dû reconnaître l'existence d'une forte présomption que la note visait à restreindre l'accès au contingent tarifaire aux "achats ... outre-frontière importés par les consommateurs canadiens".

41. Le Canada estime que, parce que le Groupe spécial n'a donné aucun sens concret aux modalités et conditions prévues par le Canada, il n'a pas non plus interprété correctement le sens du mot "consommateurs" figurant dans la note. En conséquence de cette approche, le Groupe spécial ne s'est pas prononcé sur la question, centrale, de savoir si le Canada doit autoriser les importations commerciales lait liquide relevant des deux positions tarifaires en question.

42. Vu les doutes concernant l'interprétation de la note, le Groupe spécial aurait dû en préciser le sens en prenant en compte l'historique de la négociation, conformément à l'article 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (la "*Convention de Vienne*").⁴⁸ Le Canada affirme qu'il ressortait clairement du dossier dont le Groupe spécial était saisi que le Canada se proposait de maintenir les possibilités existantes d'accès à son marché, à moins que les États-Unis ne suppriment les obstacles à l'accès canadien au marché des États-Unis. Ces possibilités d'accès existantes ne s'étendaient pas aux importations commerciales.

B. *Arguments de la Nouvelle-Zélande – Intimé*

1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture

a) "subventions directes, y compris des versements en nature"

43. La Nouvelle-Zélande ne partage pas l'opinion du Canada selon laquelle les dispositions relatives aux subventions à l'exportation de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SMC constituent une prise de position unique, globale, et doivent, par conséquent, être interprétées de manière cohérente. Même si l'Accord sur l'OMC forme un tout, cela ne veut pas dire que les dispositions d'une partie doivent être régies par les dispositions d'une autre partie. Les différents accords de l'OMC contiennent des dispositions qui établissent une hiérarchie entre eux et cette hiérarchie doit être respectée. De plus, suivant l'argument du Canada, aucun accord ne pourrait être appliqué isolément puisque c'est seulement en appliquant les accords ensemble que l'on pourrait en assurer la cohérence.

44. Le Canada semble faire valoir que le Groupe spécial a commis une erreur parce qu'il a constaté que tout "versement en nature" constituait une "subvention directe". La Nouvelle-Zélande ne se rallie pas à cette interprétation du rapport du Groupe spécial. Le Groupe spécial indique clairement qu'un "versement en nature" *est susceptible de* constituer une "subvention directe", *à condition* que l'on puisse montrer qu'il confère un "avantage".

45. La Nouvelle-Zélande pense comme le Groupe spécial que la fourniture de produits à un prix réduit peut constituer un "versement en nature". Si les transformateurs devaient acheter le lait à un prix plus élevé et recevoir une remise, cette remise constituerait sans aucun doute un "versement". Dans le cas des classes spéciales 5 d) et 5 e), la remise prend la forme de l'octroi de lait au lieu d'argent.

⁴⁸ Faite à Vienne, le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331; (1969) 8 International Legal Materials 679.

46. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, un "avantage" est conféré si l'accès à du lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) a pour conséquence que les transformateurs obtiennent du lait aux fins d'exportation à un prix inférieur au prix du lait provenant d'autres sources. Comme le Groupe spécial l'a conclu, les classes spéciales 5 d) et 5 e) octroient bien un "avantage" parce que les transformateurs devraient payer des prix nettement plus élevés pour se procurer du lait auprès d'autres sources.

47. La Nouvelle-Zélande fait observer que le Groupe spécial a employé les deux niveaux de référence pour déterminer si les conditions offertes au titre des classes spéciales 5d) et 5 e) existaient ailleurs sur le marché. Une telle approche a été approuvée par l'Organe d'appel dans son rapport sur l'affaire *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils* ("*Canada - Aéronefs civils*").⁴⁹

48. Enfin, la Nouvelle-Zélande fait valoir que l'interprétation donnée par le Canada du terme "directes" figurant à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* revient à récrire cette disposition. Si "direct" signifie financé par des fonds publics, le membre de phrase "octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes" est redondant. L'interprétation du Canada voudrait dire aussi que le terme "octroi" devrait être entendu comme étant suivi du terme "direct". De l'avis de la Nouvelle-Zélande, une "subvention directe" est une subvention qui affecte les échanges directement, et non indirectement.

b) "les pouvoirs publics ou leurs organismes"

49. La Nouvelle-Zélande note que le Canada ne conteste que la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les offices provinciaux de commercialisation du lait ont le caractère de pouvoirs publics. La Nouvelle-Zélande soutient que les offices provinciaux de commercialisation du lait relèvent de la définition de l'expression "les pouvoirs publics ou leurs organismes" figurant à l'article 9:1 a). Elle défend cette position en se fondant sur la délégation de pouvoirs des pouvoirs publics aux offices de commercialisation, et sur la nature de ces pouvoirs, qui appartiendraient normalement au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux.

50. La Nouvelle-Zélande ne partage pas l'opinion du Canada selon laquelle la référence aux "offices de commercialisation" en tant que bénéficiaires potentiels de subventions au titre de l'article 9:1 a) signifie que ces offices ne peuvent pas être des organismes des pouvoirs publics. Il n'existe pas de définition unique de l'expression "offices de commercialisation" et le Groupe spécial a dûment évalué les caractéristiques particulières des offices provinciaux de commercialisation du lait

⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août 1999.

ici en cause. La Nouvelle-Zélande soutient aussi que tant la note relative à l'article XVII:1 que l'article XXIV:12 du GATT de 1994 indiquent que les offices de commercialisation peuvent être des organismes des pouvoirs publics, bien que ni l'une ni l'autre de ces dispositions n'entende donner une définition universelle de l'organisme des pouvoirs publics.

51. La Nouvelle-Zélande n'accepte pas l'argument du Canada relatif au point d) de la Liste exemplative. Le point d) ne dit rien du statut de "pouvoirs publics" des "programmes imposés par les pouvoirs publics" puisque son application ne dépend pas du fait que ces programmes constituent ou non des organismes des pouvoirs publics.

52. Enfin, la Nouvelle-Zélande estime que l'argument du Canada selon lequel le statut des offices provinciaux de commercialisation du lait devrait être déterminé par le droit interne canadien est contraire à l'article 3:2 du Mémoire d'accord, qui dispose que les Accords de l'OMC doivent être interprétés "conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public".

2. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture

a) "versements"

53. La Nouvelle-Zélande soutient que le Groupe spécial a dûment appliqué les principes appropriés d'interprétation des traités lorsqu'il a examiné le terme "versements". Un "versement en nature" est une *forme* de versement. Le Canada n'a présenté aucun argument de fond montrant qu'il n'en est pas ainsi.

54. Selon la Nouvelle-Zélande, l'argument du Canada concernant les recettes sacrifiées permet de penser que de telles recettes seraient exclues de l'évaluation des engagements pris en matière de dépenses budgétaires en ce qui concerne les "subventions à l'exportation" au titre de l'article 9:1, à moins qu'il n'y ait une référence explicite aux recettes sacrifiées dans un alinéa particulier de l'article 9:1. Comme aucun des alinéas de l'article 9:1 ne mentionne expressément les recettes sacrifiées, l'argument du Canada signifie que les recettes sacrifiées ne doivent pas du tout être incluses dans le calcul des engagements en matière de "dépenses budgétaires". Cela revient à récrire les articles 1 c), 9:1 et 9:2 a) de l'Accord sur l'agriculture.

b) "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"

55. La Nouvelle-Zélande estime que, pour les raisons avancées dans les arguments qu'elle a présentés à propos du sens de l'expression "pouvoirs publics ou leurs organismes", l'analyse du

Groupe spécial au titre de l'article 9:1 c), dans la mesure où elle est fondée sur son analyse au titre de l'article 9:1 a), est correcte. Le Canada s'efforce de présenter sous un nouveau jour les faits de la cause en s'attachant aux différences entre lait intra-quota et hors quota que le Groupe spécial n'a pas considérées comme importantes. Le point important est qu'il y a "mesure des pouvoirs publics", que le lait ait été produit intra-quota ou hors quota.

3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture

56. La Nouvelle-Zélande estime que le Canada ne tient pas dûment compte du but de l'article 10:1, qui est d'empêcher les Membres de l'OMC de contourner les engagements de réduction pris pour les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1. Lorsque le Groupe spécial a indiqué que l'article 10:1 couvrirait les subventions qui ne correspondaient pas à tous les éléments de définition contenus à l'article 9:1, c'est précisément à ce type de contournement qu'il pensait. Le Groupe spécial n'a pas constaté qu'il suffisait qu'une mesure se rapproche d'une "subvention à l'exportation" visée à l'article 9:1. Il a souligné que la subvention alléguée devait satisfaire aux prescriptions de l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture.

57. Comme dans le cas de l'article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture, la Nouvelle-Zélande considère que ce n'est pas de l'Accord SMC qu'il convient de partir pour interpréter l'Accord sur l'agriculture. Cet Accord doit être interprété selon ses propres termes. De toute façon, la Nouvelle-Zélande pense comme le Groupe spécial que les classes spéciales 5 d) et 5 e) sont des "subventions à l'exportation" au sens du point d) de la Liste exemplative.

C. *Arguments des États-Unis – Intimé*

1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture

a) "subventions directes, y compris des versements en nature"

58. Les États-Unis estiment que le Groupe spécial a conclu à juste titre, premièrement, que les classes spéciales 5 d) et 5 e) assuraient un "versement en nature" aux transformateurs de lait et, deuxièmement, que le "versement en nature" était une "subvention directe" octroyée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada, agissant par l'intermédiaire des offices provinciaux de commercialisation du lait.

59. Le Canada fait valoir que la fourniture de produits à un prix inférieur à leur valeur n'est pas un "versement en nature", alors que la fourniture gratuite de produits le serait. Toutefois, cette position permettrait de contourner l'article 9:1 a) en exigeant le paiement d'une somme minime, si faible soit-elle, pour les produits.

60. Les États-Unis pensent comme le Canada que l'*Accord SMC* est pertinent pour l'interprétation de l'*Accord sur l'agriculture*, mais il ne faudrait pas donner aux dispositions du premier de ces deux accords plus de poids qu'à celles du second. Une pratique relevant de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* est une "subvention à l'exportation" aux fins de cet accord, que cette pratique constitue aussi ou non une "subvention à l'exportation" aux fins de l'*Accord SMC*.

61. Les États-Unis ne considèrent pas que le Groupe spécial a "assimilé" les "versements en nature" à des "subventions". Premièrement, le Groupe spécial s'est attaché aux circonstances propres à la présente affaire en parlant d'une détermination "en l'espèce".⁵⁰ De plus, la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a) ne reposait pas uniquement sur l'expression "versements en nature", mais englobait aussi la disposition dans son intégralité. L'analyse faite par le Groupe spécial de la question de savoir si le "versement en nature" conférait un "avantage" est une partie de l'examen par le Groupe spécial de la question de la subvention au titre de l'article 9:1 a) dans son ensemble.

62. L'argument du Canada concernant le sens du terme "directes" est aussi incorrect. Le terme "directes" ne révèle rien quant à l'entité qui accorde une subvention ni quant à l'origine des fonds. De fait, dans le Guide de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, établi par le Canada lui-même, le terme "direct" est entendu dans un sens très différent. Il y est dit ce qui suit: "Un avantage ... direct est celui qui est conféré directement à la personne, à l'entreprise ou à l'industrie qui en est le bénéficiaire désigné." Cela s'oppose à "un avantage indirect ... qui n'est pas conféré directement, mais qui modifie l'environnement économique au sein duquel les entreprises œuvrent".

63. Les États-Unis soutiennent que l'argument présenté par le Canada à propos du premier niveau de référence est sans intérêt pour l'appel puisque le Groupe spécial s'est fondé sur le second niveau de référence, et non sur le premier, pour formuler sa constatation. Au titre du second niveau de référence, le Groupe spécial a établi qu'il n'y avait pas d'autres sources d'approvisionnement en lait, ni de produits concurrents, dont les transformateurs auraient pu disposer selon des modalités aussi favorables que celles qui étaient offertes au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e).

⁵⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.43.

b) "les pouvoirs publics ou leurs organismes"

64. Les États-Unis notent que le Canada ne conteste ni le caractère de "pouvoirs publics" ni le rôle de la CCL dans le cadre réglementaire. Sur ce point, l'appel du Canada concernant les constatations du Groupe spécial s'articule exclusivement autour du statut des offices provinciaux de commercialisation du lait.

65. Le Groupe spécial ne s'est *pas* simplement attaché à la délégation de pouvoirs aux offices de commercialisation. Il a aussi pris en compte les fonctions de ces offices, ainsi que la mesure dans laquelle les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral conservent un droit de regard sur les offices de commercialisation.

66. Le sens ordinaire du terme "organisme" ne se limite pas à désigner un département ou une autre partie de l'administration publique elle-même, mais englobe aussi les entités agissant en tant qu'agents. De toute évidence, ce sens n'exclut pas des entités privées agissant pour le compte des pouvoirs publics.

67. Les États-Unis n'acceptent pas l'argument du Canada selon lequel la référence faite à l'article 9:1 a) aux "offices de commercialisation" en tant que bénéficiaires potentiels de "subventions directes" exclut la possibilité que les "offices de commercialisation" soient des organismes des pouvoirs publics dans des circonstances appropriées. Cette interprétation n'est pas justifiée par le texte de l'article 9:1.

68. Enfin, l'argument du Canada relatif au point d) de la Liste exemplative est entièrement fondé sur l'hypothèse selon laquelle les "programmes imposés par les pouvoirs publics" impliquent toujours la délégation d'un pouvoir gouvernemental. Les États-Unis n'acceptent pas cette hypothèse.

2. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture

a) "versements"

69. Contrairement à ce que fait valoir le Canada, le Groupe spécial n'a pas assimilé "versement" à "versement en nature". Le Groupe spécial a constaté à juste titre que les "versements en nature" représentent un sous-ensemble du terme plus général "versement". Le Canada, toutefois, considère que les deux termes s'excluent mutuellement. Cette position n'est pas tenable au vu de la définition

ordinaire du mot "payment" (versement) qui est la "rémunération d'une personne par de l'argent ou son équivalent".⁵¹

70. Le Canada a également tort de prétendre que les "versements en nature" ne sont inclus dans le champs d'application de l'*Accord sur l'agriculture* que lorsqu'une disposition expresse y figure à cet effet. Au contraire, la référence expresse aux "versements en nature" est nécessaire pour empêcher que les expressions "subventions directes" (à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*) et "versements directs" (au paragraphe 5 de l'Annexe 2 du même accord) ne soient interprétées de façon restrictive comme excluant les "versements en nature".

71. Selon les États-Unis, le Groupe spécial a constaté à juste titre que le terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) inclut les "recettes sacrifiées". Les rédacteurs n'ont assorti le terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) d'aucune restriction. Conformément à son sens ordinaire, ce terme vise les transferts de valeur à une autre personne ou entité. Un tel transfert se produit lorsqu'une partie sacrifie des recettes au bénéfice d'une autre. Le fait que le Groupe spécial a constaté que le terme "versements" incluait à la fois les "versements en nature" et les "recettes sacrifiées" ne veut pas dire, comme le fait valoir le Canada, que ces expressions sont synonymes.

b) "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"

72. Les États-Unis font valoir que le membre de phrase "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" au sens de l'article 9:1 c) est une prescription moins contraignante que l'"octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de subventions directes" au sens de l'article 9:1 a). Des activités des "pouvoirs publics ou [de] leurs organismes" qui ne relèvent pas de l'article 9:1 a) peuvent satisfaire aux prescriptions de l'article 9:1 c).

73. Les États-Unis contestent la suggestion du Canada selon laquelle les constatations du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 c) ne se suffiraient pas à elles-mêmes indépendamment des conclusions du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a). Au titre de l'article 9:1 c), le Groupe spécial a examiné de façon exhaustive la participation des pouvoirs publics au fonctionnement et au contrôle des classes spéciales 5 d) et 5 e), et le Canada n'a pas réfuté les constatations de fait spécifiques du Groupe spécial concernant l'étendue de cette participation.

74. Les États-Unis estiment que, à toutes fins utiles, le rôle des pouvoirs publics canadiens et celui des offices provinciaux de commercialisation du lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e)

⁵¹ Voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.92.

sont les mêmes. Du point de vue des *transformateurs*, peu importe que le lait qu'ils reçoivent relève de la production intra-quota ou hors quota, parce que pour eux le prix est le même. Les États-Unis rejettent l'argument du Canada selon lequel le fait que les producteurs décident eux-mêmes de produire ou non du lait hors quota est pertinent. Si le fait de prescrire la production de lait était une condition préalable à la constatation de l'existence d'une subvention, les disciplines relatives aux subventions seraient privées de toute valeur.

3. Article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture

75. Les arguments du Canada relatifs à l'article 10:1 résultent d'une lecture erronée du rapport du Groupe spécial. Contrairement à ce que le Canada fait valoir, le Groupe spécial n'a pas dit que toute mesure qui ne satisferait pas à certains des éléments de l'article 9:1 constituerait automatiquement une subvention à l'exportation au sens de l'article 10:1. Le Groupe spécial a constaté que même une mesure qui satisfait à la plupart des critères énoncés à l'article 9:1 doit encore satisfaire aux prescriptions de l'article 1 e) de l'Accord sur l'agriculture.

76. En faisant valoir que le Groupe spécial aurait dû évaluer les classes spéciales 5 d) et 5 e) du point de vue de l'article 1.1 de l'Accord SMC, et non pas seulement du point de vue du point d) de la Liste exemplative, le Canada laisse entendre implicitement que les subventions à l'exportation énumérées dans la Liste exemplative pourraient ne pas satisfaire aux critères énoncés à l'article 1.1. Cela n'est pas possible. Par définition, l'article 3.1 de l'Accord SMC suppose que *toutes* les subventions décrites dans la Liste exemplative sont nécessairement des subventions aux fins de l'article premier de l'Accord SMC.

77. Les États-Unis font valoir que, de toute façon, les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnent lieu à des "subventions" au sens de l'article 1.1 de l'Accord SMC et, de plus, que le Groupe spécial a conclu à juste titre que ces classes spéciales relèvent du point d) de la Liste exemplative.

4. Article II:1 b) du GATT de 1994

78. Conformément aux règles d'interprétation des traités, le Groupe spécial a tenu compte du contexte du libellé de la note figurant dans la Liste du Canada. Toutefois, il n'a pas pu constater la présence, dans ce libellé, des restrictions spécifiques en matière d'accès qui, selon le Canada, s'y trouvent.

79. Les États-Unis n'acceptent pas l'argument du Canada selon lequel le sens le plus pertinent du mot "modalité" est celui de "conditions limitatives" car ce sens rendrait le mot "conditions", dans l'expression "modalités et conditions", entièrement superflu. Il est raisonnable de supposer que l'expression "autres modalités et conditions" figurant dans la Liste du Canada vise à refléter le libellé employé à l'article II:1 b). Le libellé similaire de cette disposition a été interprété comme indiquant plus que des conditions purement supplémentaires.⁵² Il n'y a donc pas de raison pour donner de la note une interprétation plus restrictive que ne le justifie le sens ordinaire de son libellé.

80. Selon les États-Unis, le seul mot qui compte dans la note du Canada est le mot "représente". Toutefois, ce mot ne donne à cette note aucun effet juridique. Il en aurait été différemment s'il était indiqué "accès dans les limites de" ou "seulement pour", libellé que le Canada aurait pu ajouter, comme il l'a fait en ce qui concerne le yoghourt et la crème glacée.

81. Les États-Unis souscrivent à l'interprétation que le Groupe spécial a donnée du terme "consommateur".⁵³ Le Groupe spécial n'était pas tenu de préciser que le terme "consommateur" englobe aussi des entités comme les transformateurs qui "consomment" du lait dans le cadre de leur activité de transformation. Le Groupe spécial n'a pas négligé la question principale, mais a constaté que la note ne justifiait pas les deux restrictions imposées par le Canada.

82. Les conditions requises pour recourir à l'article 32 de la *Convention de Vienne* n'étaient pas réunies et le Groupe spécial n'était donc pas tenu de prendre en compte l'historique de la négociation. De plus, même si l'article 32 était applicable, un groupe spécial n'est pas *tenu* d'examiner l'historique de la négociation. Cela lui est simplement "permis". De toute façon, l'historique de la négociation n'établit pas l'existence d'une communauté de vues entre le Canada et les États-Unis qui confirmerait l'interprétation de la note donnée par le Canada.

IV. Questions soulevées dans le présent appel

83. Le présent appel soulève les questions ci-après, à savoir:

- a) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et son application de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, en particulier pour ce qui est:
 - i) de l'expression "subventions directes, y compris des versements en nature", et

⁵² Les États-Unis citent le rapport du Groupe spécial *États-Unis - Restrictions à l'importation de sucre*, adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/372, paragraphe 5.6.

⁵³ Voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.152.

- ii) de l'expression "les pouvoirs publics ou leurs organismes";
- b) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et son application de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, en particulier pour ce qui est:
- i) du terme "versements", et
 - ii) de l'expression "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics";
- c) si le Groupe spécial a commis une erreur dans son interprétation et son application de l'expression "subventions à l'exportation", figurant à l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*; et
- d) si le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que le Canada a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994 en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation au lait conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle, évalué à moins de 20 dollars canadiens, importé en vertu de la Licence générale d'importation n° 1.

V. Article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*

A. "*subventions directes, y compris des versements en nature*"

84. Selon le Groupe spécial, "les "versements en nature" sont une forme de subvention directe".⁵⁴ Pour lui, il s'ensuivait qu'"une détermination en l'espèce de l'existence de "*versements en nature*" serait aussi une détermination de l'existence d'une *subvention directe*".⁵⁵ (pas d'italique dans l'original) Le Groupe spécial a ensuite examiné le sens de l'expression "versements en nature". Il a conclu que le sens ordinaire du terme "versements", dans l'expression "versements en nature", "désigne un acte gratuit, une prime ou un avantage fourni, par exemple, en vue d'atteindre un objectif".⁵⁶ Selon le Groupe spécial, ce sens "s'impose ... si l'on considère le contexte général de cette

⁵⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.43.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, paragraphe 7.44.

disposition, qui inclut l'article premier de l'Accord SMC".⁵⁷ À partir de ce cadre interprétatif, le Groupe spécial a examiné le point de savoir si les classes spéciales 5 d) et 5 e) conféraient un "avantage". Il est arrivé à la conclusion qu'un "avantage" était conféré et qu'il y avait donc un "versement en nature".⁵⁸ Parce que ce "versement en nature" était effectué par "les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes", le Groupe spécial a constaté que "l'offre de lait au titre des classes 5 d) et e) constitue une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 a)".⁵⁹

85. Le Canada considère que l'approche interprétative du Groupe spécial est incorrecte. Il pense que le Groupe spécial a assimilé les "versements en nature" à des "subventions directes", et les "versements", dans l'expression "versements en nature", à un "avantage". Ainsi, de l'avis du Canada, le Groupe spécial a, en substance, assimilé les "subventions directes" à un "avantage".

86. À la lecture du rapport du Groupe spécial, il nous apparaît que le Groupe spécial a estimé que, s'il y avait "versements en nature" par "les pouvoirs publics ou leurs organismes", il y avait aussi "subventions directes". En d'autres termes, le Groupe spécial a constaté qu'un "versement en nature" était *nécessairement* une "subvention directe". Cela ressort clairement de la déclaration du Groupe spécial selon laquelle "une détermination ... de l'existence de "versements en nature" serait aussi une détermination de l'existence d'une subvention directe".⁶⁰ En outre, cette interprétation du raisonnement du Groupe spécial est corroborée par l'analyse effectuée ultérieurement par le Groupe spécial. À aucun moment celui-ci n'a cherché à savoir si les "versements en nature" dont il avait constaté l'existence étaient des "subventions", et *a fortiori* des "subventions directes". Au contraire, la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a) résultait de sa conclusion selon laquelle la fourniture de lait à un prix réduit aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes spéciales 5 d) et e) constituait des "versements en nature" octroyés par "les pouvoirs publics canadiens ou leurs organismes".⁶¹ Lorsqu'il a fait cette constatation, le Groupe spécial n'a pas du tout dit des mesures qu'elles constituaient des "subventions directes". Il est parti de l'idée que, puisque les mesures étaient des "versements en nature", elles étaient donc aussi des "subventions directes".

87. À notre avis, l'expression "versements en nature" désigne une des *formes* sous lesquelles des "subventions directes" peuvent être accordées. Ainsi, l'article 9:1 a) s'applique aux "subventions

⁵⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.44.

⁵⁸ *Ibid.*, paragraphes 7.58 et 7.62.

⁵⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.87.

⁶⁰ *Ibid.*, paragraphe 7.43.

⁶¹ *Ibid.*, paragraphe 7.87.

directes", y compris les "subventions directes" accordées sous forme de "versements en nature". Nous pensons que, pris dans son sens ordinaire, le terme "versements", dans l'expression "versements en nature", dénote un transfert de ressources économiques, sous une forme autre que monétaire, de celui qui est à l'origine du versement au bénéficiaire. Toutefois, le fait qu'il y a eu "versement en nature" ne donne aucune indication quant à la valeur économique du transfert effectué, que ce soit du point de vue de celui qui est à l'origine du versement ou de celui du bénéficiaire. Un "versement en nature" peut être fait moyennant contrepartie totale ou partielle ou il peut être fait gratuitement. Par contre, une "subvention" implique un transfert de ressources économiques de celui qui accorde la subvention au bénéficiaire moyennant contrepartie non totale. Comme nous l'avons dit dans notre rapport sur l'affaire *Canada-Aéronefs*, il y a "subvention", au sens de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*, lorsque celui qui l'accorde fait une "contribution financière" qui confère un "avantage" au bénéficiaire, par rapport à ce que celui-ci aurait autrement pu obtenir sur le marché.⁶² Lorsque le bénéficiaire accorde une contrepartie totale pour un "versement en nature" il ne peut pas y avoir "subvention", car le bénéficiaire paie les taux du marché pour ce qu'il reçoit. Il s'ensuit, à notre sens, que le simple fait qu'un "versement en nature" a été effectué ne signifie pas, *en soi*, qu'une "subvention", "directe" ou autre, a été accordée.

88. Nous concluons, par conséquent, que le Groupe spécial a commis une erreur en constatant qu'"une détermination en l'espèce de l'existence de "versements en nature" serait aussi une détermination de l'existence d'une subvention directe".⁶³ Le Groupe spécial aurait dû examiner si le "versement en nature" dont il a constaté l'existence en l'espèce était une "subvention directe". Au lieu de cela, parce qu'il est parti de l'idée qu'un "versement en nature" n'est pas nécessairement une "subvention directe", il n'a examiné spécifiquement ni le sens de l'expression "subventions directes" ni la question de savoir si la fourniture de lait aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) constituait des "subventions directes".

89. Nous venons de constater que l'expression "versements en nature" désigne un transfert de ressources économiques, sous une forme autre que monétaire, mais qu'elle ne donne aucune indication quant à la valeur économique de ce transfert ou quant à la question de savoir s'il y a subvention.⁶⁴ Or, le Groupe spécial a interprété le terme "versements", dans l'expression "versements en nature",

⁶² *Supra*, note de bas de page 49, paragraphes 156 et 157.

⁶³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.43.

⁶⁴ *Supra*, paragraphe 87.

comme signifiant "un acte *gratuit*, une *prime* ou un *avantage*".⁶⁵ (pas d'italique dans l'original) Selon nous, chacun de ces sens décrit la valeur économique d'un transfert, tant du point de vue de celui qui l'effectue que de celui du bénéficiaire. Ces sens impliquent tous que les ressources économiques transférées au moyen du versement l'ont été moyennant contrepartie non totale et, dans le cas d'un versement "gratuit", sans contrepartie du tout. Nous reconnaissons qu'un "versement" *peut* être fait "gratuitement", mais le sens ordinaire du terme englobe aussi un transfert de ressources économiques fait en contrepartie totale ou partielle. Nous constatons, par conséquent, que le Groupe spécial a commis une erreur en considérant que le terme "versements", dans l'expression "versements en nature", "désigne" *nécessairement* "un acte gratuit, une prime ou un avantage".⁶⁶

90. Nous notons également que, lorsqu'il a interprété l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial n'a pas fait fond sur l'*Accord SMC* d'une manière cohérente. Le concept d'"avantage" fait partie intégrante de la définition du terme "*subvention*" figurant à l'article 1.1 de l'*Accord SMC*. Or, d'une part, le Groupe spécial a utilisé ce terme, non pas pour aider à définir l'expression "*subventions directes*" figurant à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, mais pour définir le terme "versement". D'autre part, cependant, le Groupe spécial n'a pas du tout mentionné l'autre aspect fondamental d'une "subvention" au sens de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*, à savoir qu'il doit y avoir une "contribution financière". Le Groupe spécial n'a pas expliqué pourquoi un aspect de la définition d'une "subvention" dans l'*Accord SMC* entre en ligne de compte pour interpréter l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* et l'autre pas.

91. Ainsi, à la lecture du rapport du Groupe spécial, il nous apparaît que le Groupe spécial a assimilé un "versement en nature" à une "subvention directe" et qu'il a ensuite assimilé un "versement en nature" à un "avantage". Pour le Groupe spécial, il découlait logiquement de l'existence d'un "avantage" qu'il y avait aussi "subvention directe". Si l'"avantage" était accordé par "les pouvoirs publics ou leurs organismes", il s'ensuivait, en outre, qu'il y avait une subvention à l'exportation énumérée à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*. C'est sur la base de cette approche interprétative incorrecte que le Groupe spécial a constaté, au paragraphe 7.87 de son rapport, que des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) étaient accordées par le biais des clauses spéciales 5 d) et 5 e). Puisque nous avons considéré que l'approche interprétative sous-tendant la constatation figurant au paragraphe 7.87 du rapport du Groupe spécial est erronée, il s'ensuit que cette constatation est elle-même entachée des mêmes erreurs de droit. Conférer un "avantage" ne donne pas lieu nécessairement à un "versement en nature", et un "versement en nature" n'est pas

⁶⁵ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.44.

⁶⁶ *Ibid.*

nécessairement une "subvention directe".⁶⁷ Ainsi, la détermination du Groupe spécial selon laquelle un "avantage", et donc un "versement en nature", sont accordés par "les pouvoirs publics ou leurs organismes" ne justifie pas, à notre sens, la conclusion selon laquelle des subventions à l'exportation sont conférées.

92. Par conséquent, nous infirmons l'approche interprétative, adoptée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.43 et 7.44 de son rapport, concernant les expressions "subventions directes" et "versements en nature". Comme la constatation figurant au paragraphe 7.87 du rapport du Groupe spécial selon laquelle les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnent lieu à des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* est fondée, en partie, sur l'approche interprétative incorrecte du Groupe spécial, que nous infirmons, nous infirmons aussi la constatation du Groupe spécial figurant au paragraphe 7.87. Toutefois, compte tenu de nos constatations ci-après concernant l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner dans le présent rapport la question de savoir si des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) sont conférées par les classes spéciales 5 d) et 5 e) et nous ne nous prononcerons donc pas sur ce point.

B. *"les pouvoirs publics ou leurs organismes"*

93. Le Groupe spécial a établi que la CCL, les offices provinciaux de commercialisation et le CCGAL participaient à la "prise de décisions directes" dans l'administration des classes 5 d) et 5 e).⁶⁸ Le Canada ne fait pas appel de la conclusion du Groupe spécial selon laquelle la CCL, une société d'État, est un "organisme" des pouvoirs publics au sens de l'article 9:1 a); il ne fait pas non plus expressément appel de la constatation du Groupe spécial concernant le CCGAL. S'agissant des offices provinciaux de commercialisation du lait, le Groupe spécial a constaté ce qui suit:

[les offices provinciaux de commercialisation du lait] sont établis et fonctionnent *dans un cadre juridique établi par la législation fédérale et provinciale*. Ces offices exercent, pour ce qui est du commerce interprovincial et extérieur, des pouvoirs qui leur sont délégués par le gouvernement fédéral par l'entremise de la CCL, ainsi que des pouvoirs qui leur sont délégués par les administrations provinciales. Trois de ces offices (Alberta, Nouvelle-Écosse et Saskatchewan) sont, d'après le Canada, des organismes du gouvernement provincial. Il est possible de recourir aux *tribunaux canadiens pour faire appliquer* les arrêtés ou règlements édités par les offices provinciaux de

⁶⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.43 et 7.58.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.74.

commercialisation. Dans la plupart des provinces, les décisions individuelles des offices peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'un office ou d'une commission de surveillance (dont le Canada reconnaît le caractère gouvernemental).⁶⁹ (pas d'italique dans l'original)

94. C'est sur la base de ces éléments factuels que le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

C'est précisément *parce que* les offices se voient conférer par les pouvoirs publics le pouvoir de réglementer certains domaines eux-mêmes que leurs actions deviennent gouvernementales. Ce qui importe cependant c'est que les pouvoirs publics canadiens assurent en dernier ressort le contrôle et la supervision de la plupart sinon de la totalité des activités des offices. Les pouvoirs publics définissent le mandat et les fonctions des offices et approuvent les modifications qui leur sont apportées.⁷⁰ (non souligné dans l'original)

95. Puisque le Groupe spécial a constaté que tous les organismes participant à la prise de décisions au CCGAL étaient des "organismes des pouvoirs publics", le Groupe spécial a constaté que les actions menées par le CCGAL étaient les actions menées par un "organisme public".⁷¹

96. Le Canada centre son appel sur les constatations du Groupe spécial selon lesquelles les offices provinciaux de commercialisation du lait sont des "organismes gouvernementaux". Le Canada estime que le Groupe spécial a commis une erreur de droit en décidant que ces offices étaient des "organismes publics" "*seulement sur la base d'une caractéristique: la délégation d'un certain pouvoir gouvernemental*".⁷² (pas d'italique dans l'original)

97. Nous allons commencer par interpréter le texte de l'article 9:1 a) et le sens ordinaire de l'expression "pouvoirs publics" elle-même. Selon le *Black's Law Dictionary*, le terme "government" (pouvoirs publics) signifie, entre autres choses, "*les règles, la discipline, la supervision ou le contrôle auxquels sont soumis les différents membres d'un État de droit organisé par ceux qui sont investis de pouvoirs*".⁷³ (pas d'italique dans l'original) D'autres dictionnaires donnent des sens similaires.⁷⁴

⁶⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.76.

⁷⁰ *Ibid.*, paragraphe 7.78.

⁷¹ *Ibid.*, paragraphe 7.80. Les organismes participant au CCGAL sont énumérés au paragraphe 7.79 du rapport du Groupe spécial.

⁷² Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 116.

⁷³ *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co., 1999), page 695. Dans le même dictionnaire, il est dit que "l'expression "État de droit" est synonyme d'"État" ou de "communauté politique organisée"" (page 851).

⁷⁴ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, Lesley Brown (éd.) (Clarendon Press, 1993), volume I, page 1123; *Merriam Webster's Collegiate Dictionary*, Frederick Mish (éd.) (Merriam Webster Inc., 1993), page 504.

L'élément essentiel qui caractérise les "pouvoirs publics" est donc que ceux-ci ont le pouvoir effectif de soumettre les individus à des "règles", à un "contrôle", à une "supervision" ou à d'autres "disciplines" par l'exercice d'un pouvoir légal. Ce sens est dérivé, en partie, des *fonctions* exercées par les pouvoirs publics et, d'autre part, par le fait que les pouvoirs publics ont le *pouvoir* et d'exercer ces fonctions. Un "organisme public" est, à notre sens, une entité qui exerce des pouvoirs que lui ont conféré les "pouvoirs publics" dans le but d'exercer des fonctions d'un caractère "public", c'est-à-dire "réglementer", "discipliner", "superviser" ou "contrôler" la conduite des particuliers. Comme dans le cas de tous les organismes, un "organisme des pouvoirs publics" peut avoir une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions.⁷⁵

98. Dans la présente affaire, il nous semble que le Groupe spécial a appliqué précisément ces concepts pour conclure que les offices provinciaux de commercialisation du lait sont des "organismes des pouvoirs publics". Contrairement à ce qu'affirme le Canada, la conclusion du Groupe spécial n'est pas fondée sur le *seul* fait que les offices provinciaux de commercialisation du lait ont des pouvoirs qui leur ont été délégués par les pouvoirs publics. Au contraire, le Groupe spécial a examiné aussi bien *l'origine* des pouvoirs des offices provinciaux que les *fonctions* exercées par ces offices dans l'exercice de leurs pouvoirs. Nous notons, en outre, qu'en ce qui concerne trois des offices provinciaux, le Canada a reconnu qu'ils étaient des "organismes" de certains gouvernements provinciaux du Canada.⁷⁶

99. S'agissant de *l'origine* des pouvoirs des offices provinciaux de commercialisation du lait, il est clair, pour reprendre les termes du Groupe spécial, qu'ils "fonctionnent dans un cadre juridique établi par la législation fédérale et provinciale".⁷⁷ En outre, les pouvoirs et fonctions des offices provinciaux ne peuvent être modifiés que par les "pouvoirs publics".⁷⁸ Dans ces conditions, il est clair, comme l'a dit le Groupe spécial, que "ces offices agissent *expressément en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués soit par le gouvernement fédéral soit par un gouvernement provincial*".⁷⁹ (pas d'italique dans l'original) De fait, nous pensons que le Canada reconnaît que les offices provinciaux de commercialisation du lait agissent en vertu de pouvoirs délégués qui leur ont été conférés par les "pouvoirs publics" canadiens (gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux). En appel, le

⁷⁵ *Black's Law Dictionary, supra*, note de bas de page 73, pages 62 et 63.

⁷⁶ Les offices en question sont ceux de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan.

⁷⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.76.

⁷⁸ *Ibid.*, paragraphe 7.78.

⁷⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.77.

Canada ne prétend pas qu'il n'y a *aucune* délégation de pouvoirs par ses "pouvoirs publics" à ces offices, mais plutôt que la délégation de pouvoirs ne suffit pas, *en soi*, pour constater que les entités en question sont des "organismes publics".⁸⁰

100. Le Groupe spécial, toutefois, ne s'est pas fondé uniquement sur le fait de la délégation de pouvoirs. Il a aussi examiné les *fonctions* des offices provinciaux de commercialisation du lait et a conclu que leurs pouvoirs leur permettaient, pour reprendre encore les termes du Groupe spécial, de *réglementer* un secteur particulier de l'économie, à savoir le secteur laitier.⁸¹ Le caractère "gouvernemental" des fonctions des offices provinciaux, ainsi que l'étendue de leur pouvoir réglementaire, est mis en évidence par le fait qu'il est possible de recourir aux tribunaux pour faire appliquer leurs arrêtés et règlements.⁸² Ainsi, les pouvoirs des offices provinciaux sont renforcés par les rouages de l'État lui-même, et les offices peuvent recourir à la force publique pour l'exécution de leurs fonctions et décisions réglementaires. Bien que les offices provinciaux aient une grande marge de manœuvre dans l'exercice de leurs pouvoirs, les pouvoirs publics assurent "en dernier ressort le contrôle" de leurs activités.⁸³ Le Groupe spécial a, par conséquent, conclu à juste titre que les offices provinciaux de commercialisation du lait étaient des "organismes publics".

101. En outre, la présence de producteurs laitiers dans les offices provinciaux ne modifie pas notre opinion. Quelle que soit la composition des offices, les "pouvoirs publics" sont à l'origine de leurs pouvoirs et la nature des fonctions qu'il exercent est "gouvernementale". Notre opinion n'est pas non plus modifiée par le fait que les offices provinciaux exercent leurs pouvoirs dans le but de défendre les intérêts de négociants particuliers, à savoir les producteurs. À notre avis, défendre ce qui est perçu comme étant les intérêts de l'État fait partie du fonctionnement normal des "pouvoirs publics", et cela peut signifier défendre les intérêts d'un ou de plusieurs secteurs de la communauté.

102. Compte tenu de ce qui précède, nous confirmons la constatation du Groupe spécial figurant au paragraphe 7.80 de son rapport selon laquelle les offices provinciaux de commercialisation du lait sont des "organismes" des pouvoirs publics canadiens.

⁸⁰ *Supra*, paragraphe 96.

⁸¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.77.

⁸² *Ibid.*, paragraphe 7.76.

⁸³ *Ibid.*, paragraphe 7.78.

VI. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture

A. "versements"

103. Pour déterminer si les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnaient lieu à des "versements" au sens de l'article 9:1 c), le Groupe spécial a rappelé qu'il avait déjà constaté que la fourniture de lait à un prix réduit au titre des classes 5 d) et e) donnait lieu à des "versements en nature" au sens de l'article 9:1 a)".⁸⁴ Il s'ensuivait que, si le mot "versements" figurant à l'article 9:1 c) englobait les "versements en nature", les classes spéciales 5 d) et 5 e) donneraient lieu à des "versements".⁸⁵

104. Se fondant sur la définition du mot "payment" (versement) donnée par le *Oxford English Dictionary*, le Groupe spécial a estimé ce qui suit:

... le sens ordinaire du mot "payment" inclut à la fois l'acte consistant à rémunérer une personne par de l'argent et l'acte consistant à rémunérer une personne par son équivalent en nature, ce qu'on appelle un "payment in kind" (versement en nature).⁸⁶

105. Le Groupe spécial a constaté que ce sens était corroboré par le contexte du terme qui, de l'avis du Groupe spécial, incluait: les termes "une charge" et "financés" figurant à l'article 9:1 c) lui-même; le concept de "recettes sacrifiées", qui est compris dans l'expression "dépenses budgétaires", mentionné à l'article 9:2 a) de l'Accord sur l'agriculture et défini à l'article 1 c); et les autres "subventions à l'exportation" énumérées à l'article 9:1 de l'Accord sur l'agriculture. Cela étant, le Groupe spécial a constaté que les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnaient lieu à des "versements" au sens de l'article 9:1 c).⁸⁷

106. Le Canada soutient que le Groupe spécial a commis une erreur en supprimant la distinction entre les "versements" visés à l'article 9:1 c) et les "versements en nature" visés à l'article 9:1 a). Il estime que le concept de "versements en nature" est uniquement inclus dans les dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui le mentionnent expressément, ce que l'article 9:1 c) ne fait pas. En outre, le Canada affirme que le Groupe spécial a commis une erreur en se fondant sur les "recettes sacrifiées" dans le cadre de l'article 9:1 c). Les "recettes sacrifiées" ne présentent pas un intérêt pour

⁸⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.90.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, paragraphe 7.92.

⁸⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.101.

tous les alinéas de l'article 9:1, mais seulement pour ceux qui peuvent être interprétés comme incluant des "recettes sacrifiées". Ce n'est pas le cas de l'article 9:1 c). Enfin, même si l'article 9:1 c) devait s'appliquer aux "versements en nature", le Canada n'est pas d'accord avec le Groupe spécial lorsque celui-ci dit que les classes spéciales 5 d) et 5 e) donnent lieu à des "versements en nature".

107. Nous avons constaté que le terme "versements", dans l'expression "versements en nature" figurant à l'article 9:1 a), dénote un transfert de ressources économiques.⁸⁸ Nous pensons qu'il en va de même du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c). Nous allons maintenant examiner la question de savoir si, au regard de l'article 9:1 c), les ressources économiques qui sont transférées au moyen d'un "versement" doivent l'être sous une forme monétaire, ou si les ressources transférées peuvent revêtir d'autres formes. Comme l'a fait observer le Groupe spécial, le sens que le dictionnaire donne du terme "versement" n'est pas limité aux versements effectués sous une forme monétaire. À l'appui de cette affirmation, le Groupe spécial a cité le *Oxford English Dictionary*, qui définit le "payment" (versement) comme étant la rémunération d'une personne pour de l'argent *ou son équivalent*.⁸⁹ (pas d'italique dans l'original) De la même façon, d'après le *Shorter Oxford English Dictionary*, un "payment" (versement) est une "somme d'argent (*ou d'autre chose*) versée".⁹⁰ (pas d'italique dans l'original) Ainsi, selon ces sens, un "versement" pourrait être effectué sous une forme, autre que monétaire, qui confère une valeur, par exemple sous forme de biens ou de services. Un "versement" effectué autrement que sous une forme monétaire est communément appelé "versement en nature".

108. Nous pensons comme le Groupe spécial que le sens ordinaire du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) cadre avec le sens qu'en donne le dictionnaire. À l'article 9:1 c), les "versements" sont "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" et ils peuvent représenter ou non une "charge pour le Trésor public". Ni le mot "financés" ni le terme "charge" ne donnent à penser que le terme "versements" devrait être interprété comme s'appliquant uniquement aux versements sous une forme monétaire. Un versement effectué sous forme de biens ou de services est aussi "financé" de la même manière qu'un versement sous une forme monétaire, et, de la même façon, une "charge pour le Trésor public" peut résulter d'un versement, ou d'un engagement juridiquement contraignant d'effectuer un versement au moyen de biens ou de services, ou de recettes sacrifiées.

⁸⁸ *Supra*, paragraphe 87.

⁸⁹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.92.

⁹⁰ *The Shorter Oxford English Dictionary*, C.T. Onions (éd.) (Guild Publishing, 1983), volume II, page 1532.

109. Le contexte de l'article 9:1 c) étaye également une interprétation du terme "versements" comme incluant les "versements en nature". Ce contexte comprend les autres alinéas de l'article 9:1. Comme le Groupe spécial l'a expliqué, *aucune* des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 n'est limitée aux contributions sous une forme monétaire uniquement et plusieurs sont expressément des subventions accordées sous une forme autre que monétaire.⁹¹ À l'article 9:1 a), les "versements en nature" sont expressément mentionnés comme étant une forme de "subventions directes". De la même façon, en vertu de l'article 9:1 b), la subvention à l'exportation identifiée peut donner lieu à l'écoulement de produits agricoles *à un prix inférieur au prix intérieur*. En vertu de l'article 9:1 e), la fourniture de services de transport pour des expéditions à l'exportation à *des prix inférieurs au prix demandé pour les expéditions en trafic intérieur* est aussi une subvention à l'exportation. Ainsi, chacun de ces trois alinéas de l'article 9:1 prévoit expressément que la subvention à l'exportation peut être accordée sous une forme autre qu'un versement monétaire.

110. À notre avis, le contexte englobe aussi l'article 1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Aux termes de cette disposition, il faut prendre en compte les "recettes sacrifiées" pour déterminer si les engagements en matière de "dépenses budgétaires", pris en ce qui concerne les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1, ont été dépassés. À notre sens, le sacrifice de recettes ne donne généralement pas lieu à un versement sous forme monétaire. Ainsi, si une interprétation restrictive du terme "versements" était adoptée, voulant par exemple que les "versements" visés à l'article 9:1 c) soient effectués sous forme monétaire, il ne pourrait être tenu compte, au titre de l'article 9:1 c), des "recettes sacrifiées". Nous pensons que cela empêcherait de dûment évaluer les engagements pris par les Membres de l'OMC au titre de l'article 9:2, comme prévu à l'article 1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, nous préférons une interprétation de l'article 9:1 c) qui permet de prendre pleinement en compte les "recettes sacrifiées". Le point de vue contraire aurait pour effet, selon nous, de faire passer la forme avant le fond et de permettre aux Membres de contourner les disciplines concernant les subventions énoncées à l'article 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

111. Il est vrai, comme l'affirme le Canada, que l'article 9:1 c) n'inclut pas expressément les "versements en nature", alors que l'article 9:1 a) et le paragraphe 5 de l'Annexe 2 de l'*Accord sur l'agriculture* le font. Toutefois, nous ne considérons pas que l'inclusion expresse des "versements en nature" dans ces deux dispositions implique nécessairement l'exclusion des "versements en nature" à l'article 9:1 c). À l'article 9:1 a) et dans le paragraphe 5 de l'Annexe 2, l'expression "versements en nature" est associée aux termes "subventions *directes*" et "versements *directs*", respectivement. Nous pensons qu'il est fait mention des "versements en nature" dans ces deux dispositions pour éviter qu'il

⁹¹ Voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.95.

ne puisse être entendu que le sens ordinaire des termes "subventions *directes*" et "versements *directs*" ne recouvre *pas* les "versements en nature". À l'inverse, puisque le sens ordinaire du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) recouvre les "versements en nature", il n'a pas été nécessaire de mentionner expressément les "versements en nature". En outre, si les "versements en nature" sont *inclus* dans le concept restreint de "versements directs" au sens du paragraphe 5 de l'Annexe 2, il serait incongru de les *exclure* du concept plus général de "versements" à l'article 9:1 c).

112. Par conséquent, nous pensons comme le Groupe spécial que le sens ordinaire du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) recouvre les "versements" effectués sous des formes autres que monétaires, y compris les recettes sacrifiées.

113. À notre avis, la fourniture de lait à des prix réduits aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) constitue des "versements", sous une forme autre que monétaire, au sens de l'article 9:1 c). Si des biens ou des services sont fournis à une entreprise, ou à un groupe d'entreprises, à des taux réduits (c'est-à-dire à des taux inférieurs à ceux du marché), il y a, en fait, "versements" au bénéficiaire de la partie du prix qui n'est pas demandée. Au lieu de recevoir un versement sous forme monétaire égal aux recettes sacrifiées, le bénéficiaire est payé sous forme de biens ou de services. Mais, pour le bénéficiaire, la valeur économique du transfert est exactement la même.

114. Par conséquent, nous confirmons la constatation du Groupe spécial, figurant au paragraphe 7.101 de son rapport, selon laquelle la fourniture de lait à un prix réduit aux transformateurs ou aux exportateurs au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) donne lieu à des "versements" au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

B. *"financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"*

115. Le Groupe spécial a noté dès le début de son analyse concernant cette question que les parties ne contestaient pas ce qui suit:

... les versements en nature effectués au titre des classes 5 d) et e) ne représentent *pas* directement une charge pour le Trésor public. Le coût de la vente de lait à un prix réduit pour l'exportation n'est pas à la charge des pouvoirs publics. Il est à la charge des producteurs de lait...⁹² (non souligné dans l'original)

⁹² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.102.

116. Le Groupe spécial a fait observer que ces "versements financés par les producteurs" pouvaient néanmoins être visés par l'article 9:1 c), à condition qu'ils soient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".⁹³ Le Groupe spécial a constaté que les "versements" effectués au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) étaient financés de cette façon.⁹⁴ Pour arriver à cette conclusion, le Groupe spécial s'est fondé sur un certain nombre de facteurs. Ceux-ci comprenaient les faits suivants: la fourniture de lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) est gérée par des "organismes" du gouvernement fédéral ou des gouvernements des provinces canadiens, au sens de l'article 9:1 a); ces "organismes" déterminent quand et dans quelle quantité le lait peut être transformé pour l'exportation au titre de ces classes spéciales; ils négocient le prix de vente du lait avec le transformateur ou l'exportateur; ils permettent au transformateur ou à l'exportateur de prendre livraison du lait; ils perçoivent le prix payable pour le lait par les transformateurs ou les exportateurs; ils déterminent les règles régissant la mise en commun des recettes des producteurs pour le lait intra-quota, ainsi que les règles régissant la mise en commun plus limitée des recettes tirées du lait hors quota; en appliquant ces règles, ils déterminent le prix de vente effectif du lait pour les producteurs; ils versent ces recettes aux producteurs; et ils surveillent et supervisent le fonctionnement des classes spéciales 5 d) et 5 e).⁹⁵

117. Lorsqu'il soutient que le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que les "versements" effectués au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) étaient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", le Canada affirme, premièrement, que cette constatation est fondée sur la constatation antérieure du Groupe spécial selon laquelle les offices provinciaux de commercialisation du lait étaient des "organismes des pouvoirs publics" au sens de l'article 9:1 a). Comme le Canada pense que la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a) est erronée, il pense aussi que la constatation au titre de l'article 9:1 c) est incorrecte. Le Canada affirme, en outre, que les "versements" ne sont pas "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" parce que les offices provinciaux de commercialisation du lait sont composés, du moins en partie, de producteurs de lait et qu'ils défendent les intérêts des producteurs. Enfin, le Canada considère que le Groupe spécial n'a pas suffisamment pris en compte les importantes différences entre le traitement du lait intra-quota et du lait hors quota, en particulier, pour ce qui est de la mise en commun des recettes des producteurs.

⁹³ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.102.

⁹⁴ *Ibid.*, paragraphes 7.106, 7.111 et 7.112.

⁹⁵ Les considérations sur lesquelles le Groupe spécial s'est fondé sont décrites en détail aux paragraphes 7.103, 7.104, 7.105, 7.108, 7.109, 7.110, 7.111 et 7.112 de son rapport.

118. Nous avons rejeté l'appel du Canada concernant la constatation du Groupe spécial selon laquelle les offices provinciaux de commercialisation du lait sont des "organismes des pouvoirs publics".⁹⁶ Le premier argument du Canada selon lequel la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 c) est entachée d'erreurs parce qu'elle est fondée sur la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 9:1 a) doit, par conséquent, être rejeté. À notre avis, puisque tous les organismes participant à la fourniture de lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) sont des "organismes des pouvoirs publics" au sens de l'article 9:1 a), il y a de fortes raisons de présumer que leur conduite dans la gestion de ces classes spéciales peut dûment être considérée comme une "mesure des pouvoirs publics".

119. Pour déterminer si le Groupe spécial a commis une erreur en constatant que les "versements" effectués au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) sont "financés *en vertu d'une mesure des pouvoirs publics*", il convient d'examiner l'intervention des "pouvoirs publics" dans leur ensemble et pas seulement le rôle des offices provinciaux de commercialisation du lait. Le fonctionnement du système s'inscrit dans un cadre réglementaire complexe faisant intervenir la CCL et le CCGAL, associés aux offices provinciaux de commercialisation du lait. Il convient donc d'examiner la "mesure" de tous ces organismes considérés ensemble.

120. Le "coût de la vente de lait à un prix réduit pour l'exportation n'est pas à la charge des pouvoirs publics"⁹⁷, mais une "mesure des pouvoirs publics" est, à notre avis, indispensable au transfert de ressources qui résulte de l'utilisation des classes spéciales 5 d) et 5 e). Les facteurs sur lesquels s'est fondé le Groupe spécial, que nous avons résumés plus haut⁹⁸, montrent qu'à *chaque* stade de la fourniture de lait au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e), depuis la détermination du volume et l'autorisation d'acheter du lait destiné à la transformation pour l'exportation jusqu'au calcul du prix du lait pour les transformateurs et des recettes des producteurs, il n'y a pas simplement une "mesure des pouvoirs publics"; celle-ci est, en fait, indispensable pour permettre que la fourniture de lait aux transformateurs travaillant pour l'exportation, et donc le transfert de ressources, ait lieu. Dans le cadre réglementaire, les "organismes des pouvoirs publics" sont si fermement établis entre les producteurs du lait et les transformateurs ou les exportateurs que nous n'avons aucun doute sur le fait que le transfert des ressources a lieu "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

⁹⁶ *Supra*, paragraphe 102.

⁹⁷ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.102.

⁹⁸ *Supra*, paragraphe 116.

121. Nous avons déjà constaté, dans notre raisonnement au titre de l'article 9:1 a), que le fait que les offices provinciaux de commercialisation du lait sont composés, en partie, de producteurs et qu'ils défendent les intérêts des producteurs ne modifie pas le caractère "gouvernemental" des "mesures" des offices provinciaux.⁹⁹ Le fait que, au titre de la classe spéciale 5 e), les recettes intra-quota dégagées par les *producteurs* sont mises en commun très différemment des recettes hors quota ne modifie pas non plus notre conclusion. Le prix payé pour le lait par les *transformateurs* n'a absolument rien à voir avec le point de savoir si le lait fait partie de la production intra-quota ou hors quota. En outre, même si les deux mécanismes de mise en commun des recettes diffèrent à d'importants égards, ils constituent néanmoins tous les deux une "mesure des pouvoirs publics" qui reste un aspect essentiel du financement des "versements" aux transformateurs ou aux exportateurs.

122. Pour les raisons qui précèdent, nous souscrivons, par conséquent, aux constatations¹⁰⁰ du Groupe spécial selon lesquelles les "versements" effectués au titre des classes spéciales 5 d) et 5 e) sont financés "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

123. Compte tenu de tout ce qui précède, nous estimons et affirmons que le Groupe spécial a constaté à juste titre, au paragraphe 7.113 de son rapport, "que l'offre de lait au titre des classes 5 d) et e) constitue une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c)".

VII. Article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*

124. Le Canada a aussi fait appel de la constatation formulée à titre subsidiaire par le Groupe spécial selon laquelle, si les classes spéciales 5 d) et 5 e) ne constituent *pas* des subventions à l'exportation au sens soit de l'article 9:1 a) soit de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, elles constituent néanmoins des subventions à l'exportation au sens de l'article 10:1 de cet accord.¹⁰¹ Le Groupe spécial a expressément indiqué que cette constatation serait formulée à la condition que les mesures canadiennes ne relèvent *pas* de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. En outre, les conclusions finales du Groupe spécial, qui figurent dans la section VIII de son rapport, ne mentionnent pas cette constatation subsidiaire. Comme nous pensons que la fourniture de lait à un prix inférieur aux transformateurs travaillant pour l'exportation au titre des classes spéciales 5 d) et

⁹⁹ *Supra*, paragraphe 101.

¹⁰⁰ Rapport du Groupe spécial, paragraphes 7.106, 7.111 et 7.112.

¹⁰¹ Voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.133. Voir également le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.117.

5 e) constitue des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 c), ces subventions ne peuvent *pas*, par définition, être des "subventions à l'exportation qui ne sont *pas* énumérées au paragraphe 1 de l'article 9", comme l'exige l'article 10:1. Par conséquent, la condition à laquelle le raisonnement subsidiaire du Groupe spécial est subordonné n'existe pas. Dans ces circonstances, aussi bien le raisonnement du Groupe spécial que sa constatation au titre de l'article 10:1 ne présentent aucun intérêt et n'ont donc pas d'effet juridique. Par conséquent, il n'y a aucune raison pour que nous examinions l'appel du Canada concernant la constatation du Groupe spécial au titre de l'article 10:1.

VIII. Article II:1 b) du GATT de 1994

125. Nous abordons cette dernière question en rappelant les éléments factuels de cet aspect du différend. Le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

Dans la Partie I de la Liste du Canada annexée au GATT de 1994, le Canada a établi un contingent tarifaire pour le lait de consommation (lait liquide, SH 0401.10.10 et 0401.20.10) de 64 500 tonnes. Les importations dans le cadre du contingent sont soumises au départ à un droit maximal de 17,5 pour cent (taux qui doit être ramené à 7,5 pour cent en 2001). Les importations de lait de consommation en sus du contingent tarifaire de 64 500 tonnes se voient appliquer un taux de droit initial égal à 283,8 pour cent, qui sera ramené à 241,3 pour cent en 2001. Dans sa Liste, le Canada a spécifié sous "Autres modalités et conditions" que "[c]ette quantité [64 500 tonnes] représente un estimé des achats annuels outre-frontière importés par les consommateurs canadiens".¹⁰²

126. Le Canada affirme qu'il a le droit, sur la base de ces "Autres modalités et conditions", de limiter l'accès au contingent tarifaire aux importations autorisées et effectivement admises suivant la pratique pertinente suivie par lui au moment de la conclusion du Cycle d'Uruguay. En 1970, le Canada a publié la Licence générale d'importation n° 1. La version modifiée de cette licence prévoit que "toute personne peut, en vertu de la présente licence générale d'importation, importer au Canada ... des produits laitiers pour son usage personnel et celui des membres de sa famille, la valeur de chaque importation ne devant pas dépasser \$20".¹⁰³ Cependant, pour ces importations, il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis individuel ni de faire une déclaration en douane et aucun droit de douane n'est imposé et perçu, même dans le cas des importations effectuées dans le cadre du

¹⁰² Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.142.

¹⁰³ La Licence générale d'importation n° 1 a été modifiée en 1978 pour permettre des importations d'une valeur de 20 dollars canadiens, au lieu de 10 dollars canadiens.

contingent.¹⁰⁴ En fait, le Canada ne surveille pas les importations effectuées en vertu de la Licence générale d'importation n° 1.¹⁰⁵ Les expéditions commerciales de lait ne sont toutefois pas autorisées par le Canada dans le cadre du contingent tarifaire.¹⁰⁶ Les États-Unis soutiennent que les restrictions que le Canada impose en ce qui concerne l'accès à son marché pour le lait de consommation sont incompatibles avec les obligations qui découlent pour lui de l'article II:1 b) du GATT de 1994.

127. Le Groupe spécial a constaté ce qui suit, entre autres choses:

Les mots "[c]ette *quantité représente un estimé ...*" définissent des "modalités" se rapportant à la *valeur* du contingent – c'est-à-dire décrivent la façon dont le volume du contingent a été déterminé – plutôt que d'exposer des "conditions" quant au *type* d'importations admises à entrer au Canada au bénéfice de ce contingent. En particulier, le sens ordinaire du mot "représente" dans ce contexte n'évoque pas, à notre avis, un exposé de restrictions ou conditions spécifiques.¹⁰⁷ (en italique dans l'original)

128. Le Groupe spécial a ensuite indiqué ce qui suit:

Même si l'on pouvait dire que la phrase inclut des restrictions en matière d'accès au contingent tarifaire, nous ne voyons pas comment on pourrait y voir les deux conditions *en cause dans ce différend*. Premièrement, la restriction selon laquelle seules les importations de moins de 20 dollars canadiens sont admises à bénéficier du contingent tarifaire ne figure nulle part dans la Liste du Canada. Il n'y est nulle part question de valeur maximale par importation. ... [À] notre avis, le sens ordinaire des mots "achats outre-frontière" des "consommateurs" dans ce contexte ne permet pas de conclure que seul le lait *conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle* peut être admis au bénéfice du contingent tarifaire. Un produit importé, par définition, traverse une frontière. Par ailleurs, d'après les dictionnaires, le mot "consommateur" ne signifie pas seulement une personne qui achète *pour sa consommation personnelle en petits emballages destinés à la vente au détail*. Toutes les définitions données par les dictionnaires du mot "consommateur" auxquels les parties se sont référées sont plus larges

¹⁰⁴ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.143.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragraphe 7.151.

et ne comportent pas de telles restrictions.¹⁰⁸ (en italique dans l'original)

129. Le Groupe spécial a considéré que le sens des termes figurant dans la Liste du Canada pouvait être établi par un examen du "sens ordinaire [de ces termes] dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du GATT de 1994".¹⁰⁹ Le Groupe spécial ne voyait "aucune raison d'examiner également l'historique de leur négociation".¹¹⁰ Il a noté, en outre, que "l'historique de la rédaction ... n'est pas déterminante, puisqu'elle étaye peut-être à la fois l'avis du Canada et celui des États-Unis".¹¹¹ Enfin, le Groupe spécial a conclu ce qui suit:

... en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation i) au lait conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle et ii) aux importations évaluées à moins de 20 dollars canadiens, le Canada agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994.¹¹²

130. En appel, le Canada soutient, en substance, que le Groupe spécial a commis une erreur en ne donnant pas de sens, dans le sens d'"effet limitatif", au libellé de la note figurant dans sa Liste.¹¹³ De l'avis du Canada, le Groupe spécial aurait dû établir le sens et la teneur du libellé de la Liste, avant d'examiner si les restrictions spécifiques imposées sous couvert de la Licence générale d'importation n° 1 étaient justifiées par ce libellé.

131. Dans l'affaire *Communautés européennes-Classement tarifaire de certains matériels informatiques* ("*Communautés européennes-Matériels informatiques*"), nous avons expliqué ce qui suit:

Une liste [est] partie intégrante du GATT de 1994 ... En conséquence, les concessions reprises dans cette liste font partie des termes du traité. De ce fait, les seules règles qui peuvent être

¹⁰⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.152.

¹⁰⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.155.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*, paragraphe 7.156.

¹¹³ Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 152.

appliquées pour interpréter une concession sont les règles générales d'interprétation des traités énoncées dans la *Convention de Vienne*.¹¹⁴

132. Ces règles veulent, premièrement, que celui qui interprète le traité essaie d'établir le sens ordinaire des termes du traité dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité, conformément à l'article 31 1) de la *Convention de Vienne*. Cependant, dans l'affaire *Communautés européennes - Matériels informatiques*, nous avons également dit ce qui suit:

... Toutefois, si après avoir appliqué l'article 31, le sens du terme reste ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable, l'article 32 permet à celui qui interprète un traité de recourir:

... à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

S'agissant des "circonstances dans lesquelles le traité a été conclu", cela permet, dans les cas appropriés, d'examiner l'environnement historique dans lequel le traité a été négocié.¹¹⁵

133. Il convient également de rappeler que la tâche de celui qui interprète le traité est d'établir un sens juridiquement valable pour les termes du traité et de lui donner effet. Le principe fondamental applicable de l'effet utile est que celui qui interprète un traité n'est pas libre d'adopter un sens qui aurait pour résultat de rendre redondantes ou inutiles des parties du traité.¹¹⁶

134. Dans notre interprétation, nous notons tout d'abord que le libellé en cause dans la Liste du Canada figure sous "Autres modalités et conditions". En vertu de l'article II:1 b) du GATT de 1994, un Membre accorde des concessions en matière d'accès aux marchés "*compte tenu*" des "conditions ou clauses spéciales qui ... sont stipulées [dans sa liste]". (pas d'italique dans l'original) À notre avis, le sens ordinaire de l'expression "*compte tenu*" est que ces concessions sont sans préjudice des "conditions ou clauses spéciales" inscrites dans la Liste d'un Membre et y sont *subordonnées* et sont donc *limitées par* ces conditions ou clauses spéciales. Nous pensons que le rapport entre le contingent tarifaire de 64 500 tonnes et les "autres modalités et conditions" stipulées dans la Liste du Canada est de cette nature. L'expression "modalités et conditions" est une expression composite qui, dans son

¹¹⁴ Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS62/AB/R-WT/DS67/AB/R-WT/DS68/AB/R, adopté le 22 juin 1998, paragraphe 86.

¹¹⁵ *Supra*, note de bas de page 114, paragraphe 86.

¹¹⁶ Rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/AB/R, adopté le 20 mai 1996, page 26; rapport de l'Organe d'appel, *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/AB/R-WT/DS10/AB/R-WT/DS11/AB/R, adopté le 1^{er} novembre 1996, page 14.

sens ordinaire, dénote l'imposition de restrictions ou conditions introduisant une limitation. Il y a dès lors de fortes raisons de penser que le libellé qui figure dans la Liste d'un Membre sous "Autres modalités et conditions" a un effet *limitatif* ou restrictif sur la teneur ou la portée fondamentale de la concession ou de l'engagement.¹¹⁷

135. Lorsqu'il a interprété le libellé figurant dans la Liste du Canada, le Groupe spécial a mis l'accent sur le verbe "représente" et a estimé que, en raison de l'utilisation de ce verbe, la note ne faisait que "*décrire*" la "façon dont le volume du contingent a été déterminé".¹¹⁸ La conséquence directe de l'interprétation du Groupe spécial est qu'il n'y a, pour la note figurant dans la Liste du Canada, *aucun* effet juridique quant à une "modalité et condition". Si le libellé constitue une *simple* "description" ou "représentation" de la façon dont le volume a été déterminé, nous ne voyons pas à quoi il sert de l'avoir inscrit dans la Liste. Autrement dit, le Groupe spécial est parti de l'hypothèse que le Canada ne poursuivait aucun but limitatif ou restrictif dont on peut dire qu'il était nécessaire ou utile lorsqu'il a inscrit la note dans sa Liste. Ainsi, le Groupe spécial n'a pas tenu compte du principe de l'efficacité dans son interprétation.

136. Nous notons que le Groupe spécial a également considéré d'une façon par trop littérale et restrictive le membre de phrase "achats ... outre-frontière importés par les consommateurs canadiens" figurant dans la note en cause. En outre, le Groupe spécial a commis une erreur en ne donnant pas un sens à *tous* les termes figurant dans la note. Se fondant sur son sens ordinaire, le Groupe spécial a indiqué que le libellé figurant dans la note ne pouvait *pas* désigner uniquement "le lait *conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle*".¹¹⁹ (en italique dans l'original) Nous ne pensons pas que le sens ordinaire des termes figurant dans la note soit aussi clair. Nous ne voyons rien dans le texte de la note qui *empêche* nécessairement une telle interprétation. La note mentionne les "achats ... outre-frontière importés par les consommateurs canadiens". Il nous semble que ce libellé peut fort bien désigner les importations de lait de consommation effectuées par les consommateurs canadiens pour leur consommation personnelle au cours d'achats outre-frontière.

¹¹⁷ Les États-Unis affirment, en s'appuyant sur le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'importation de sucre* (*supra*, note de bas de page 52), que les "modalités et conditions" peuvent englober des "concessions supplémentaires". Nous ne prenons pas position sur le point de savoir si les "modalités et conditions" peuvent englober des "concessions supplémentaires"; nous notons cependant que, même à supposer que les États-Unis aient raison sur ce point, une "concession supplémentaire" peut fort bien représenter une limitation concernant une concession en en élargissant la portée ou en y ajoutant quelque chose.

¹¹⁸ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.151.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 7.152.

137. De plus, nous ne partageons pas le point de vue du Groupe spécial quant à l'importance de l'objet et du but de l'article II du GATT de 1994 pour la question d'interprétation dont il s'agit. Il est vrai, comme l'a dit le Groupe spécial, que l'objet et le but de l'article II sont "de préserver la valeur des concessions tarifaires ...".¹²⁰ Or, la question que le Groupe spécial devait examiner était la suivante: quelles étaient *la portée et la teneur* de la concession? Le fait que le Groupe spécial mentionne l'objet et le but de l'article II nous semble soulever la question même que le Groupe spécial aurait dû examiner: quel *est* le sens de cette note? Autrement dit, quelles *sont* la forme et la teneur de la concession que le Canada avait stipulée dans sa Liste d'engagements?

138. À notre avis, le libellé de la note figurant dans la Liste du Canada n'est *pas* clair à première vue. De fait, il est général et ambigu, et il faut, par conséquent, que celui qui interprète le traité l'étudie avec un soin particulier. Pour cette raison, il convient, et il est même nécessaire, de faire appel en l'espèce aux "moyens complémentaires d'interprétation" conformément à l'article 32 de la *Convention de Vienne*. Ce faisant, nous ne pouvons pas partager ce qui semblait être le point de vue du Groupe spécial, à savoir que le sens de la note en question est si clair et évident qu'il n'y avait *aucune raison* d'examiner également l'historique de [sa] négociation".¹²¹ (pas d'italique dans l'original)

139. Lorsque nous faisons appel aux "moyens complémentaires d'interprétation", nous observons que les "modalités et conditions" en cause ont été incorporées dans la Liste du Canada après de longues négociations entre le Canada et les États-Unis concernant les possibilités d'accès aux marchés réciproques pour les produits laitiers.¹²² Tant le Canada que les États-Unis reconnaissent que ces négociations n'ont pas permis d'arriver à un accord entre eux.¹²³ Après avoir pris connaissance des circonstances entourant la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*, nous observons que, bien que l'engagement du Canada concernant le lait de consommation ait été pris sur une base unilatérale¹²⁴,

¹²⁰ Voir le rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.154. Le Groupe spécial cite notre rapport sur l'affaire *Argentine – Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, adopté le 27 mars 1998, WT/DS56/AB/R, paragraphe 47.

¹²¹ Rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.155.

¹²² Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 173; communication des États-Unis en tant qu'intimé, paragraphe 148.

¹²³ Communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphe 176; communication des États-Unis en tant qu'intimé, paragraphes 146 et 148.

¹²⁴ Cela est étayé par les positions adoptées par le Canada et les États-Unis dans le présent appel. Voir la communication du Canada en tant qu'appelant, paragraphes 173 à 176, et la communication des États-Unis en tant qu'intimé, paragraphes 146 et 148.

aussi bien le Canada que les États-Unis considéraient que cet engagement servait, pour le Canada, à maintenir les possibilités d'"accès courantes" et qu'il ne s'agissait pas d'un engagement d'accorder des possibilités d'"accès minimales" au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.¹²⁵

140. Nous devons maintenant examiner la question de savoir si la mesure adoptée par le Canada sous la forme de la Licence générale d'importation n° 1 est compatible avec l'engagement concernant le lait de consommation inscrit dans la Liste du Canada, tel que nous le lisons. La Licence générale d'importation n° 1 autorise:

Toute personne ... [à] *importer au Canada* de tout pays ... *des produits laitiers pour son usage personnel et celui des membres de sa famille, la valeur de chaque importation ne devant pas dépasser \$20.*
(pas d'italique dans l'original)

141. La première condition énoncée dans la Licence générale d'importation n° 1 est que les produits laitiers, y compris le lait de consommation, importés au Canada doivent l'être pour "[l']usage personnel [de l'importateur] et celui des membres de sa famille". Cette condition nous semble être reprise dans le membre de phrase ci-après de la note figurant dans la Liste du Canada: "achats ... outre-frontière importés par les consommateurs canadiens". La Licence générale d'importation n° 1 autorise, d'après les termes de la note, "les consommateurs canadiens" à "importer au Canada" du lait de consommation et d'autres produits laitiers qu'ils achètent aux États-Unis. Il s'agit, par conséquent, d'"achats outre-frontière" destinés à l'"usage personnel" des importateurs canadiens. Par conséquent, nous considérons que la première condition énoncée dans la Licence générale d'importation n° 1 est compatible avec la note en cause figurant dans la Liste du Canada.

142. La deuxième condition énoncée dans la Licence générale d'importation n° 1 est que "la valeur de chaque importation" de "produits laitiers" ne doit pas dépasser "\$20". À cet égard, nous notons que la Licence générale d'importation n° 1 s'applique aux "produits laitiers" en général, et pas seulement au lait de consommation. L'engagement concernant le contingent tarifaire et la note d'accompagnement figurant dans la Liste du Canada ne s'appliquent cependant qu'au "lait de consommation". En outre, la note en cause figurant dans la Liste du Canada n'impose pas de limite en

¹²⁵ Le Groupe spécial a indiqué ce qui suit: "[e]n revanche, les États-Unis soutiennent que la *phrase en cause a été ajoutée pour préciser que le contingent tarifaire servait à maintenir les possibilités d'accès courantes déjà offertes avant les négociations du Cycle d'Uruguay*, et qu'il ne s'agit pas d'une phrase limitant l'accès au contingent en tant que tel. De l'avis des États-Unis, en procédant ainsi, le Canada a évité d'accorder les "possibilités d'accès minimales" pour les produits pour lesquels il n'y a pas d'importations significatives (de 3 à 5 pour cent de la consommation intérieure), lesquelles sont mentionnées dans l'Accord relatif aux modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme" (pas d'italique dans l'original) (rapport du Groupe spécial, paragraphe 7.155, note de bas de page 530) Voir aussi le résumé des communications des États-Unis au Groupe spécial au paragraphe 4.499 du rapport du Groupe spécial.

ce qui concerne la valeur de chaque importation. Dans la mesure où la deuxième condition énoncée dans la Licence générale d'importation n° 1 n'est pas reprise dans la note en cause, la mesure canadienne n'est pas compatible avec l'engagement du Canada concernant le lait de consommation spécifié dans sa Liste.

143. Compte tenu de ce qui précède, nous ne souscrivons pas à l'interprétation que le Groupe spécial a donnée de la note en cause relative à l'engagement concernant le contingent tarifaire pour le lait de consommation inscrit dans la Liste du Canada. Nous ne souscrivons pas non plus à la constatation du Groupe spécial selon laquelle, en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation "au lait conditionné pour la vente au détail et destiné à la consommation personnelle", le Canada agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994. Toutefois, nous souscrivons à la constatation du Groupe spécial selon laquelle, en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation "aux importations évaluées à moins de 20 dollars canadiens", le Canada agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994.

IX. Constatations et conclusions

144. Pour les raisons exposées dans le présent rapport, l'Organe d'appel:

- a) infirme l'interprétation que le Groupe spécial a donnée des expressions "subventions directes" et "versements en nature" figurant à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* et, par conséquent, infirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Canada, par le biais des classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 3:3 et de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* en octroyant des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) dudit accord excédant les niveaux d'engagement en matière de quantités spécifiés dans sa Liste; mais, compte tenu de la constatation figurant au paragraphe b) ci-après, ne voit aucune raison d'examiner la question de savoir si des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) sont conférées par le biais des classes spéciales de lait 5 d) et 5 e);
- b) confirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Canada, par le biais des classes spéciales de lait 5 d) et 5 e), a agi d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article 3:3 et de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* en octroyant des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 c)

dudit accord excédant les niveaux d'engagement en matière de quantités spécifiés dans sa Liste;

- c) s'abstient d'examiner la constatation formulée à titre subsidiaire par le Groupe spécial au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* puisque, compte tenu de la constatation figurant au paragraphe b) ci-dessus, cette constatation subsidiaire n'a aucun effet juridique; et
- d) infirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Canada, en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation inscrit dans sa Liste au lait conditionné pour la vente au détail, importé par les consommateurs canadiens pour leur consommation personnelle, agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994; mais confirme la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Canada, en restreignant l'accès au contingent tarifaire pour le lait de consommation inscrit dans sa Liste aux importations évaluées à moins de 20 dollars canadiens, agit d'une manière incompatible avec les obligations qui lui incombent au titre de l'article II:1 b) du GATT de 1994.

145. L'Organe d'appel recommande que l'ORD demande au Canada de mettre ses mesures qui, dans le présent rapport et dans le rapport du Groupe spécial, tel qu'il est modifié par le présent rapport, sont jugées incompatibles avec les obligations qui lui incombent au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et du GATT de 1994, en conformité avec ces accords.

Texte original signé à Genève le 23 septembre 1999 par:

Mitsuo Matsushita
Président de la section

Florentino Feliciano
Membre

Julio Lacarte-Muró
Membre
