

27 septembre 1989

CANADA - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE CREME  
GLACEE ET DE YOGHOURT

*Rapport du Groupe spécial adopté à la quarante-cinquième session des  
PARTIES CONTRACTANTES le 5 décembre 1989  
(L/6568 - 36S/71)*

INTRODUCTION

1. Les 7 septembre et 7 octobre 1988, les Etats-Unis et le Canada ont tenu des consultations, conformément à l'article XXII, concernant les restrictions quantitatives appliquées par le Canada à l'importation de divers produits à base de crème glacée et de yoghourt. Ces consultations n'ayant pas abouti à un règlement satisfaisant de l'affaire, les Etats-Unis, dans une communication en date du 8 décembre 1988, ont demandé aux PARTIES CONTRACTANTES d'instituer un groupe spécial chargé d'examiner la question en application de l'article XXIII:2 (L/6445).
2. A sa réunion du 20 décembre 1988, le Conseil est convenu d'établir un groupe spécial chargé d'examiner cette question, et dont le mandat est indiqué ci-après. Il a en outre autorisé le Président du Conseil à désigner le Président et les membres du groupe spécial en consultation avec les parties concernées (C/M/227).

Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis dans le document L/6445 et faire les constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."

3. Le 3 avril 1989, le Conseil a été informé qu'un accord était intervenu concernant la composition ci-après du Groupe spécial (C/164):

Composition

Président: M. Lars E.R. Anell

Membres: M. Hugh W. Bartlett  
Mme Carmen Luz Guarda

4. Le Groupe spécial a entendu les parties au différend les 11 mai et 17 juillet 1989, et les tierces parties intéressées le 11 mai 1989. Il a présenté son rapport aux parties au différend le 12 septembre 1989.

## LES FAITS DE LA CAUSE

5. Le 28 janvier 1988, le Canada a modifié la liste des importations soumises à restrictions en y ajoutant les produits suivants:

2104.00.00.10	8301	Crème glacée de fantaisie
2105.00.00.20	8302	Crème glacée
2105.00.00.90	8303	Crème glacée - autre
2105.00.00.90	8304	Lait glacé de fantaisie
2105.00.00.90	8305	Lait glacé
2105.00.00.90	8306	Lait glacé - autre
2105.00.00.90	8501	Produits constitués principalement de crème ou de lait glacés
2106.90.90.00	8401	Préparations à la crème glacée
2106.90.90.00	8402	Préparations au lait glacé
0403.10.00.00	0000	Yoghourt

Tous ces produits sauf le dernier (yoghourt) seront dénommés ci-après "crème glacée".

6. Un avis aux importateurs, en date du 25 mars 1988, stipulait qu'une licence était nécessaire pour toutes importations de crème glacée et de yoghourt. L'avis a été publié conformément à la Loi canadienne sur les licences d'exportation et d'importation. Il stipulait aussi que les importateurs souhaitant obtenir une licence pour l'un quelconque des produits soumis à restrictions pour le reste de l'année 1988 devaient fournir des pièces attestant des quantités de ces produits qu'ils avaient importées en 1984, 1985, 1986 et 1987. Aucun quota n'a été fixé pour 1988. Des licences ont été demandées pour 3 536 tonnes de crème glacée et 2 279 tonnes de yoghourt. Les licences délivrées portaient sur 349 tonnes de crème glacée et 1 212 tonnes de yoghourt.

7. Le 17 janvier 1989, un avis aux importateurs a été publié, qui instituait pour l'année civile 1989 les quotas globaux annuels suivants:

- a) crème glacée, lait glacé, préparations à la crème glacée, préparations au lait glacé ou tout produit constitué principalement de crème ou de lait glacés - 345 tonnes
- b) yoghourt - 330 tonnes

Cet avis précisait en outre que le principal critère pour déterminer le volume du quota attribué aux différents importateurs était le niveau avéré de leurs importations en 1985, 1986 et 1987. Certaines quantités pouvaient toutefois être allouées aux nouveaux importateurs. Pour chaque expédition il faut obtenir une licence d'importation individuelle qui est délivrée au moyen d'un système automatisé à accès direct. Les licences ont normalement une durée de validité de 30 jours autour de la date d'arrivée indiquée par les importateurs (cinq jours avant et 24 après), mais les quantités correspondantes ne sont déduites des quotas attribués aux importateurs que si elles sont effectivement utilisées.

### Gestion des approvisionnements de lait au Canada

8. Le Canada restreint l'importation d'un certain nombre de produits laitiers dans le cadre de son programme national de gestion des approvisionnements de lait. Ce programme comporte deux éléments distincts: des mesures appliquées au niveau des provinces concernant la production et la commercialisation du lait de consommation (lait cru provenant de la traite et servant à la fabrication de lait frais et de crème fraîche) et des programmes appliqués à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial concernant le lait de transformation (lait cru servant à la fabrication d'autres produits laitiers).

9. Le marché du lait de consommation, qui représente environ 38 pour cent de la production canadienne totale de lait cru, est administré par chaque province. Au début de chaque campagne, on fait une estimation de la quantité totale de lait de consommation qui sera nécessaire pour assurer un approvisionnement quotidien suffisant dans chaque province. Un quota de lait de consommation est attribué à chaque éleveur autorisé à produire du lait destiné à être utilisé sous cette forme.

10. Le marché du lait de transformation est administré à l'échelon national en vertu d'un accord conclu conjointement par le gouvernement fédéral et neuf (des dix) provinces du Canada. (Terre-Neuve produit du lait uniquement pour alimenter son marché du lait de consommation et ne possède pas d'usine de transformation du lait.) Au début de chaque campagne, on fait une estimation de la demande intérieure anticipée de produits à base de lait de transformation, à laquelle on ajoute les exportations prévues de produits laitiers déduction faite des importations anticipées. Cette demande nette de produits laitiers est convertie en équivalent lait. On obtient alors le quota de mise en marché, qui est ensuite divisé entre les provinces, lesquelles, à leur tour, répartissent la part qui leur revient entre tous les producteurs de lait.

11. Au Canada, l'ensemble de la production de lait est assujettie, en vertu de la législation en vigueur, à des programmes de gestion des approvisionnements et les ventes de lait effectuées en dehors du système peuvent donner lieu à des poursuites. Les producteurs ne peuvent vendre le lait que par l'intermédiaire des offices ou organismes provinciaux de commercialisation du lait dont ils relèvent. Les livraisons de lait cru servent tout d'abord à satisfaire les besoins en lait de consommation; le lait livré en sus est considéré comme du lait de transformation et il est déduit du quota de lait de transformation attribué à chaque producteur. Les paiements effectués au producteur sont plus élevés pour le lait de consommation que pour le lait de transformation. Les offices provinciaux de commercialisation supervisent la distribution du lait aux usines de transformation. Le produit des ventes est versé sur deux comptes globaux distincts - un pour le lait de consommation et un autre pour le lait de transformation. Chaque mois, les producteurs reçoivent un relevé de l'office de commercialisation indiquant d'une part, les livraisons de lait entrant dans le cadre de leur quota de lait de consommation qui ont été utilisées sur le marché du lait de consommation et, d'autre part, les livraisons qui ont été déduites de leur quota de lait de transformation. Un producteur dont les livraisons de lait cru dépassent également le quota qui lui a été attribué pour le lait de transformation, ne peut pas recevoir de paiements directs au niveau fédéral et une retenue est effectuée sur les quantités excédentaires. L'office de commercialisation déduit les retenues et les frais de transport et d'administration et prélève sur les deux comptes globaux les montants nets qu'il verse aux producteurs.

12. Le tableau ci-après indique la production canadienne globale de lait cru, de lait de transformation, de crème glacée et de yoghourt, ainsi que le volume des importations de crème glacée et de yoghourt. Les Etats-Unis sont le principal fournisseur étranger du Canada pour la crème glacée et le yoghourt.

TABLEAU

Canada: Production et importations de lait, de crème glacée et de yoghourt  
(tonnes métriques)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Importations de crème glacée <sup>1</sup>	808	471	315	496	297	243 <sup>2</sup>	411 <sup>3</sup>
Production de crème glacée <sup>4</sup>	165 947	175 319	169 499	175 891	185 237	179 341	183 075
Importations de yoghourt <sup>5</sup>	115	118	194	158	192	330	1 141 <sup>6</sup>
Production de yoghourt <sup>7</sup>	42 736	47 180	53 193	61 243	70 255	87 567	89 726
Production de lait de transformation <sup>8</sup>	5 119 502	4 775 264	5 013 281	4 789 424	4 762 176	4 783 873	5 006 795
Production totale de lait cru <sup>8</sup>		7 448 541	7 688 667	7 479 167	7 522 065	7 589 522	7 826 916

<sup>1</sup>Source: Statistique Canada, Importation par produit et par pays, classification CTCI, pour 1982-1987. Y compris la crème glacée, les glaces de fantaisie, les préparations liquides à la crème glacée, les préparations sèches à la crème glacée.

<sup>2</sup>Le chiffre publié par Statistique Canada est de 457 tonnes. Toutes les déclarations en douane ont été vérifiées et il est apparu que les importations de préparations à la crème glacée étaient surévaluées de 214 tonnes.

<sup>3</sup>Statistique Canada, Importations par produits et par pays d'origine (SH n° 2105.00.00.10 et 2105.00.00.20). Les licences d'importation délivrées par le Bureau spécial des relations commerciales pour la période allant du 29 janvier au 31 décembre 1988 correspondaient à 349 tonnes.

<sup>4</sup>Source: Agriculture Canada, Analyse du marché laitier 1986; pour 1987, données fournies par Statistique Canada. Statistique Canada confirme que la production de préparations à la crème glacée est le meilleur indicateur pour mesurer la production de crème glacée au Canada. Coefficient de conversion: 1 litre de préparation à la crème glacée = 1,10 kg.

<sup>5</sup>Source: Statistique Canada, Importations par produit et par pays, classification CTCI, pour 1982-1987.

<sup>6</sup>Statistique Canada, Importations par produit et par pays d'origine, donne le chiffre de 1 141 tonnes (SH n° 0403.10). Les licences d'importation délivrées par le Bureau spécial des relations commerciales pour la période allant du 29 janvier au 31 décembre 1988 correspondaient à 1 212 tonnes.

<sup>7</sup>Source: Agriculture Canada, Analyse du marché laitier 1986; pour 1987, données fournies par Statistique Canada. Coefficient de conversion: 1 litre de yoghourt = 1 kg.

<sup>8</sup>Source: Agriculture Canada, Analyse du marché laitier 1986; pour 1987, données fournies par Statistique Canada. Coefficient de conversion: 1 litre de lait = 1,02969 kg.

## PRINCIPAUX ARGUMENTS

### Arguments de caractère général

13. Les Etats-Unis ont estimé que les restrictions appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient incompatibles avec les obligations incombant à ce pays en vertu de l'Accord général. Le régime de licences et les quotas constituaient en particulier une infraction à l'interdiction des restrictions à l'importation énoncée à l'article XI:1 et ne pouvaient pas se justifier à titre d'exception aux termes de l'article XI:2. En outre, l'application des restrictions était incompatible avec les articles X et XIII. Cette violation des dispositions de l'Accord général faisait présumer que des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général avaient été annulés ou compromis. Les Etats-Unis ont invité le Groupe spécial à suggérer aux PARTIES CONTRACTANTES de recommander au Canada d'éliminer les quotas et le régime de licences qu'il appliquait à l'importation de crème glacée et de yoghourt.

14. Le Canada a soutenu que les mesures qu'il avait prises pour instituer des restrictions quantitatives à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient compatibles avec ses droits et obligations au titre de l'article XI:2 c) i). L'administration de ces restrictions était parfaitement conforme aux articles X et XIII. En conséquence, les mesures prises par le Canada n'annulaient ni ne réduisaient des avantages pour les Etats-Unis. Le Canada a demandé au Groupe spécial de faire une constatation établissant que les restrictions quantitatives appliquées à la crème glacée et au yoghourt étaient compatibles avec les droits et obligations du Canada au titre de l'article XI, ainsi que des articles X et XIII.

### Régime de licences

15. Les Etats-Unis ont rappelé que l'article XI:1 interdisait les restrictions à l'importation, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou de tout autre procédé. Le régime canadien de licences d'importation relevait donc de ces dispositions. Le régime institué par la Loi sur les licences d'exportation et d'importation ainsi que les Avis aux importateurs avaient pour effet de restreindre les importations. Les licences n'étaient pas librement accordées à tous les importateurs qualifiés, mais uniquement aux importateurs traditionnels qui pouvaient fournir des pièces attestant de leur qualité. Elles n'étaient valables que pour une durée limitée et seulement cinq jours avant l'entrée des marchandises. Selon le moyen de transport utilisé, il arrivait parfois que les importateurs ne puissent pas obtenir une licence valable avant que les marchandises soient en transit. L'incertitude que créait ce régime et les limitations qu'il imposait pouvaient dissuader des exportateurs d'entreprendre les activités de planification, de promotion et d'investissement nécessaires pour trouver au Canada de nouveaux débouchés pour leurs produits. Les licences avaient donc des effets restrictifs sur le commerce, en plus de ceux qu'exerçaient les quotas, et en l'absence de contingentement justifié, ne pouvaient pas être conciliées avec l'article XI.

16. Le Canada a fait valoir que le régime de licences n'avait pas d'effet restrictif sur le commerce et était simplement l'instrument administratif permettant à chaque producteur d'utiliser le quota qui lui avait été attribué. Les licences n'étaient pas restrictives en elles-mêmes et le mécanisme canadien, qui était le même pour tous les produits soumis à des contingents d'importation, permettait un taux d'utilisation des quotas proche de 100 pour cent. Certes, les licences avaient une durée de validité de 30 jours, mais elles pouvaient à tout moment être modifiées ou délivrées à nouveau, et les quantités correspondantes n'étaient déduites du quota alloué à l'importateur que si elles étaient effectivement utilisées. Il appartenait aux différents importateurs de décider du moment et de la manière d'utiliser leur part de quota.

17. Le Canada a indiqué que des quotas n'avaient pas été fixés en 1988 du fait que les consultations bilatérales avec le principal fournisseur de crème glacée et de yoghourt sur le marché canadien (les Etats-Unis) se poursuivaient et que le Canada préférait attendre l'issue des consultations avant d'arrêter

le niveau des quotas. Toutefois, des licences d'importation étaient accordées sans difficulté aux demandeurs qui répondaient à certains critères, dont le plus important était les résultats antérieurs à l'importation, et des quantités raisonnables étaient prévues pour les nouveaux venus. Les importations autorisées en 1988 dépassaient le niveau d'importations de l'année précédente.

Article XI:2 c) i)

18. Les Etats-Unis ont déclaré que le libellé de l'article XI:2 c) i), la note interprétative y relative, l'historique de la rédaction de l'article et les rapports antérieurs de groupes spéciaux adoptés par les PARTIES CONTRACTANTES montraient clairement que l'exception prévue pour les produits relevant d'un programme national de régulation de l'offre avait un champ d'application très étroit. Elle était destinée à permettre le recours limité à des mesures qui seraient par ailleurs proscrites, telles que les contingents et les licences, dans les cas où les restrictions à l'importation de produits similaires étaient nécessaires à l'application de mesures gouvernementales visant à protéger les producteurs non organisés contre des changements imprévisibles des conditions météorologiques. Elle n'était pas censée constituer et ne constituait pas une dérogation générale pour le secteur de l'agriculture dans son ensemble ni pour celui des produits laitiers en particulier; elle n'autorisait pas non plus l'adoption de politiques d'autosuffisance dans le domaine de l'agriculture, ni ne permettait aux parties contractantes de préserver les producteurs ou les industries de transformation nationaux de la concurrence internationale.

19. Le Canada a fait valoir que l'article XI:2 ne constituait pas une exception à l'Accord général au sens de l'article XX, mais qu'il définissait plutôt un certain nombre de circonstances dans lesquelles les parties contractantes avaient le droit d'appliquer des restrictions quantitatives. L'un des objectifs de l'article XI:2 était de permettre à un gouvernement d'organiser le marché intérieur de tel ou tel produit agricole, afin d'éviter les problèmes de surproduction. A la différence de l'article XI:2 c) ii) qui se référait expressément à des excédents temporaires, l'article XI:2 c) i) ne faisait intervenir aucune considération temporelle et pouvait donc s'appliquer aux excédents aussi bien temporaires que systémiques.

20. Les Etats-Unis ont fait observer qu'il appartenait à la partie contractante qui invoquait cette disposition d'apporter la preuve que toutes les conditions requises pour prétendre à une exception au titre de l'article XI:2 c) i) étaient réunies. Ces conditions pouvaient être résumées de la façon suivante:

1. La mesure devait constituer une restriction et non une prohibition à l'importation.
2. La restriction à l'importation devait s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêches.
3. Il devait y avoir application d'une mesure gouvernementale ayant pour effet de restreindre les quantités d'un produit pouvant être mises en vente ou produites.
4. La restriction à l'importation devait s'appliquer au produit "similaire" soumis à restrictions dans le cadre du système national de régulation de l'offre (ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, à un produit qui pouvait lui être substitué directement) ou à un produit fabriqué à partir du produit similaire et qui:
  - a) se trouvait à un stade de transformation peu avancé, et
  - b) était encore périssable, et
  - c) concurrençait directement le produit frais, et

- d) s'il était importé librement, tendrait à rendre inopérante la restriction appliquée à l'importation du produit frais.
5. La restriction à l'importation devait être nécessaire à l'application de la restriction de l'offre intérieure.
  6. Il fallait publier le total du volume ou de la valeur du contingent applicable à chaque produit.
  7. La restriction à l'importation ne pouvait pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions, compte dûment tenu des facteurs spéciaux qui affectaient ou pouvaient affecter le commerce du produit.
21. Tout en admettant le point de vue du Canada, selon lequel les mesures appliquées étaient des restrictions et non des prohibitions, les Etats-Unis ont soutenu que le Canada ne pouvait pas apporter la preuve que toutes les autres prescriptions énoncées à l'article XI:2 c) i) avaient été satisfaites.
22. Le Canada a reconnu qu'il devait prouver qu'il avait rempli les conditions prévues à l'article XI:2 c) i). Le Canada s'était acquitté de cette obligation et considérait que dans cette affaire la charge de la preuve incombait aux deux parties. Le système canadien de gestion des approvisionnements de lait était un mécanisme global qui reposait sur l'interdépendance de divers éléments, notamment la régulation de la production, les mesures de soutien des prix et les retenues, et le contrôle des importations. Le système avait été conçu en tenant compte des prescriptions de l'article XI:2 c) i) et il satisfaisait à tous les critères régissant l'application de cette disposition.
23. Le Canada ne considérait pas que les conclusions figurant dans le rapport du Groupe spécial des restrictions à l'importation de certains produits agricoles appliquées par le Japon<sup>1</sup> constituaient un précédent clair ou valable pour des questions telles que les concepts de "caractère périssable", "stade de transformation peu avancé" et "produits similaires", ni que ce rapport infirmait l'interprétation retenue antérieurement par les parties contractantes dans l'affaire concernant le régime de prix minimaux à l'exportation appliqué par la CEE aux concentrés de tomates.<sup>2</sup> Au moment de l'adoption du rapport du Groupe spécial des restrictions à l'importation de certains produits agricoles appliquées par le Japon, le Canada s'était déclaré préoccupé par le fait que le Groupe spécial n'avait pas suffisamment examiné, à certains égards, les liens économiques et autres qui existaient entre les produits transformés et les produits frais. En particulier, le Canada avait fait l'observation suivante:
- "... une définition qui limite le concept de "produit similaire" aux seuls produits "frais ou primaires" ne tient pas compte des réalités opérationnelles liées à la commercialisation de produits frais sous d'autres formes. Cela est particulièrement évident, par exemple, dans le commerce mondial des produits laitiers, secteur dans lequel le lait de transformation est presque toujours commercialisé après avoir subi une transformation plus poussée. De l'avis du Canada, dans l'interprétation de l'article XI:2 c) i), une différenciation excessive et trop rigide entre les produits primaires et leurs dérivés empêcherait, dans certains cas, d'appliquer l'article de façon générale dans le sens voulu par ses auteurs." (Déclaration résumée dans le document C/M/217.)

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, adopté le 2 février 1988.

<sup>2</sup>Rapport du Groupe spécial "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes", IBDD, S25/108-117.

La position prise par le Canada à cette époque avait été appuyée par plusieurs autres parties contractantes. Dans l'affaire concernant le Japon, les faits étaient très différents de ce qu'ils étaient dans la présente affaire et le Canada a indiqué que les décisions consignées dans le rapport de ce groupe spécial ne présentaient en l'occurrence aucun intérêt. Chaque cas devait être examiné selon ses particularités.

24. Les Etats-Unis ont contesté le point de vue du Canada selon lequel le rapport du Groupe spécial sur les restrictions à l'importation de produits agricoles appliquées par le Japon était un précédent sans valeur ni intérêt. Cette affaire concernait des restrictions à l'importation de produits identiques ou similaires. Le Conseil avait récemment adopté par consensus le rapport du Groupe spécial en question, malgré les craintes du Canada. Le Canada cherchait à faire litigieuse des limitations convenues dans la note interprétative relative à l'article XI:2, du moins en ce qui concerne le secteur laitier, en les interprétant de manière à inclure presque tous les produits laitiers transformés dont l'importation pourrait évincer les ventes de lait d'origine nationale.

#### Mesures gouvernementales visant à restreindre la production intérieure

25. Le Canada a soutenu qu'il réglementait effectivement l'offre de tout le lait produit dans le pays par le jeu des contrôles exercés au niveau des provinces sur le lait de consommation et du système de quota de mise en marché mis en place au niveau fédéral et des provinces pour le lait de transformation. Une interprétation convenue de l'Accord général était que "dans l'interprétation du mot "restreindre" employé à l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 20, le point essentiel est que les mesures intérieures de restrictions doivent effectivement maintenir la production nationale au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de restrictions" (Rapports de La Havane, page 97). Les programmes canadiens restreignaient la production et la maintenaient au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de mesures gouvernementales de régulation. La participation des producteurs aux programmes de gestion des approvisionnements était obligatoire. Les quotas de production étaient finalement fixés au niveau de chaque producteur et l'application de mesures financières rigoureuses pour décourager la surproduction assurait l'efficacité du système. Les revenus que les producteurs tiraient des ventes de lait de transformation en sus du quota étaient inférieurs au coût de production au comptant. La retenue effectuée pour les quantités excédant le quota limitait donc effectivement la production au-delà de la limite quantitative fixée par le quota. Au cours de la décennie écoulée, la production de lait avait été tantôt insuffisante, tantôt excédentaire. Au cours des six dernières années, la production de lait en sus du quota n'avait représenté en moyenne qu'un pour cent de la production totale de lait. Certes, on ne pouvait pas apporter de preuves directes que la production serait plus importante en l'absence des programmes, mais de nombreux éléments donnaient indirectement à penser que ce serait le cas. Chaque province utilisait intégralement son quota de mise en marché (QMM) et les demandes visant à faire relever ce quota montraient que les producteurs pourraient et souhaiteraient produire davantage de lait aux prix courants s'ils n'étaient pas limités par la retenue effectuée sur la production en sus du quota. Le Canada a en outre cité des analyses économétriques récentes qui montraient que la production de lait serait de 31 à 39 pour cent supérieure s'il n'y avait pas de restrictions.

26. Les Etats-Unis ont fait valoir que le Canada n'avait pas apporté la preuve qu'il restreignait effectivement la production intérieure de lait. La différenciation entre lait "de consommation" et lait "de transformation" était faite de manière artificielle à des fins administratives; au regard des obligations découlant de l'Accord général, le produit en cause était le lait cru provenant de la traite, quel que soit l'usage qui en était fait par la suite. L'utilisation des mots "qui peut être" à l'article XI:2 c) i) signifiait qu'une limite devait être imposée à la quantité totale de lait que les producteurs nationaux avaient l'autorisation ou la possibilité de produire ou de vendre. Les contrôles exercés au niveau des provinces sur le lait de consommation ne restreignaient pas les quantités pouvant être produites; les producteurs laitiers pouvaient au contraire produire ou mettre en vente autant de lait qu'ils pouvaient écouler sous forme de lait ou de crème destinés à la consommation immédiate. Aucune sanction n'était infligée

au producteur qui livrait plus de lait de consommation que son quota ne l'y autorisait; c'était uniquement lorsque ses livraisons dépassaient la consommation ou les ventes effectives de lait de consommation qu'elles étaient déduites de son quota de lait de transformation. Une province au moins ne participait pas à ce système non obligatoire et une autre avait envisagé de s'en retirer. En outre, le Canada n'interdisait même pas la production ou la vente de lait en dépassement du quota de mise en marché. La méthode utilisée pour calculer les paiements directs de soutien pour les livraisons réalisées à l'intérieur du quota permettait à la plupart des producteurs laitiers de récupérer intégralement les frais fixes et variables encourus sur ces livraisons. Le producteur était autorisé à produire et à mettre en vente du lait en sus du quota et il y était peut-être incité par des raisons économiques.

27. Les Etats-Unis ont fait observer qu'au cours des six années écoulées la production totale de lait de transformation avait constamment dépassé le quota de mise en marché fixé et ils en concluaient que le système canadien était une réglementation, et non une restriction, de la production. Les propositions visant à modifier l'article XI:2 c) i) en remplaçant le mot "restreindre" par le mot "réglementer" avaient été rejetées; ce qui était exigé, c'était une réduction de la production. Les résultats des analyses économétriques citées par le Canada ne donnaient aucune idée de la façon dont la production de lait évoluerait en l'absence non seulement des quotas de production, mais aussi des solides garanties en matière de prix qui les accompagnaient et qui fonctionnaient comme des incitations à la production. Selon la publication officielle de la Commission canadienne du lait, un élément essentiel de la politique laitière du Canada était de promouvoir l'autosuffisance en matière de production de lait. L'efficacité des mesures gouvernementales de gestion des approvisionnements devait être évaluée par rapport à ce que la situation serait en l'absence de toutes mesures.

Produits similaires, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés

28. Le Canada a indiqué que le lait cru n'entrait pas habituellement dans le commerce international, mais était plutôt utilisé ou commercialisé sous une autre forme après transformation. En fait, tout le lait cru devait être transformé pour pouvoir être commercialisé au Canada, notamment pour être vendu sous forme de lait de consommation. La crème glacée et le yoghourt n'étaient rien d'autre que du lait sous une forme commercialisable. Ils n'étaient pas des produits similaires au lait cru. L'article XI:2 c) i) autorisait les restrictions à l'importation de produits de l'agriculture "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits étaient importés". La crème glacée et le yoghourt étaient du lait de transformation, quelle qu'en soit la forme, au sens de cet article. Comme le montrait la genèse de l'article (EPCT/A/PV/19, page 21), en contrôlant la production de lait cru, le Canada contrôlait par le fait même la production de crème glacée et de yoghourt. Dans la Loi de la Commission canadienne du lait, un produit laitier était défini comme étant un produit fabriqué totalement ou essentiellement à partir du lait. La crème glacée, qui était constituée de 65 à 85 pour cent environ de lait et de crème, et le yoghourt, de 90 à 99 pour cent de lait, étaient tous deux des produits laitiers. L'adjonction d'ingrédients non laitiers au cours de la fabrication de crème glacée et de yoghourt n'empêchait pas ces produits d'être considérés comme des produits similaires, "quelle qu'en soit la forme", au lait de transformation, non plus que leur classification tarifaire.

29. Les Etats-Unis ont maintenu que le lait, même "de transformation", n'était pas un "produit national similaire" à la crème glacée et au yoghourt, quelle que soit la définition du terme. Le Canada n'appliquait aucune restriction à la production ou à la commercialisation du "produit national similaire", c'est-à-dire la crème glacée et le yoghourt qu'il produisait lui-même. L'article XI:2 c) i) s'appliquait au produit similaire, "quelle qu'en soit la forme", mais la note interprétative y relative précisait explicitement que cette expression désignait les "mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrençaient directement les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". La crème glacée et le yoghourt n'étaient pas les "mêmes produits" que le lait cru; ils avaient tous deux été transformés au point de perdre totalement toute identité avec

le lait frais. En outre, il arrivait souvent que la crème glacée ne soit même pas fabriquée à partir de lait frais, mais avec des produits laitiers très divers à un stade de transformation intermédiaire.

#### Stade de transformation peu avancé

30. Le Canada a fait valoir que la crème glacée et le yoghourt répondaient à toutes les conditions énoncées dans la note interprétative relative à l'article XI:2 c) i). Dans l'esprit des rédacteurs, les termes "se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables" constituaient un seul et même concept. Cette disposition avait été étendue aux "stades de transformation peu avancés dont le résultat était un produit périssable" (voir EPCT/A/PV/19, page 40). Il était nécessaire d'élargir la portée de l'article de façon qu'il s'applique aux produits "quelle que soit la forme" sous laquelle ils étaient importés, de même qu'aux produits soumis à un contrôle direct, afin de ne pas compromettre l'efficacité des restrictions intérieures à la production. Les rédacteurs avaient cité à titre d'exemple les harengs fumés. Il y avait une ressemblance directe entre la transformation de harengs frais en harengs fumés et la transformation du lait cru en crème glacée et en yoghourt. Les harengs fumés, de même que la crème glacée et le yoghourt, en étaient à leur dernier stade de transformation et étaient prêts à être mis en vente dans le commerce. La transformation du lait cru en crème glacée et en yoghourt était un processus simple, direct et continu. Le lait cru entrait dans l'usine de transformation et il en ressortait un certain nombre de produits, notamment la crème glacée et le yoghourt. Une fois que la transformation du lait cru en crème glacée ou en yoghourt avait commencé, il n'était pas possible de transformer le lait en un autre produit. La production en quantités commerciales nécessitait un matériel sophistiqué, mais le procédé de transformation était pour l'essentiel très simple. Le lait de transformation n'était pas stocké avant d'être transformé en crème glacée ou en yoghourt et on n'obtenait pendant l'opération aucun produit intermédiaire pouvant être stocké pour être utilisé ultérieurement ou vendu dans le commerce. Vu le caractère périssable de la crème glacée et du yoghourt, ces produits étaient conditionnés immédiatement après transformation pour des raisons d'hygiène. Ils en étaient donc arrivés au stade de transformation où ils pouvaient être mis en vente, mais il n'en demeurait pas moins qu'ils se trouvaient "à un stade de transformation peu avancé".

31. Les Etats-Unis ont indiqué que la crème glacée et le yoghourt ne se trouvaient pas à un stade de transformation peu avancé; il s'agissait de produits qui étaient arrivés au stade final d'un processus de production qui comportait de multiples étapes. Un nombre important d'ingrédients supplémentaires avait été ajouté et les produits avaient été adaptés à des utilisations très différentes et transformés en produits finis, conditionnés pour la vente au détail. C'étaient des préparations alimentaires qui n'avaient pratiquement aucune ressemblance avec le produit primaire d'où ils étaient principalement dérivés. L'article XI:2 c) i) constituait une exception étroite à l'interdiction des restrictions à l'importation et n'était pas censé autoriser la protection de l'industrie alimentaire nationale. Le libellé de l'alinéa montrait clairement que l'exception était limitée aux seuls produits de l'agriculture qui se trouvaient à la phase initiale, ou proche de la phase initiale, d'une série d'opérations exécutées pour faire du produit primaire agricole un produit transformé. La crème glacée et le yoghourt, qui étaient des produits alimentaires finis et qui avaient subi une transformation poussée et étaient prêts à la consommation, ne pouvaient donc pas être considérés comme "se trouvant à un stade de transformation peu avancé".

#### Encore périssables

32. A propos du caractère périssable des produits, le Canada a fait observer que peu de produits étaient aussi périssables que le lait cru, qui devait être transformé dans les heures qui suivaient sa livraison et ne pouvait pas être stocké. Il était aussi communément admis que la crème glacée et le yoghourt étaient des produits périssables et ils étaient traités comme tels par les fabricants et les consommateurs. Sans précautions constantes et adéquates, ils pouvaient s'abîmer en quelques heures. Dans des conditions de stockage appropriées, la durée de conservation du yoghourt était de trois semaines environ et celle de la crème glacée conforme aux spécifications d'Agriculture Canada de trois mois

seulement. L'argument avancé par les Etats-Unis, selon lequel le produit transformé devait être aussi périssable que le produit primaire pour être considéré comme "encore périssable" était sans fondement. Selon le Canada, accepter l'argument des Etats-Unis reviendrait à refuser d'appliquer l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" à la quasi-totalité du secteur laitier, ce qui exclurait effectivement le secteur du lait de transformation du champ d'application de l'article XI:2 c). Le Groupe spécial chargé d'examiner la question des concentrés de tomates de la CEE avait estimé que "les concentrés de tomates étaient un produit périssable, du fait qu'après un certain temps, ils perdaient de leur qualité et de leur valeur".<sup>1</sup> Les harengs fumés étaient moins périssables que les harengs frais.

33. Les Etats-Unis ont reconnu que tous les produits agricoles et toutes les préparations alimentaires étaient dans une certaine mesure périssables. Cependant, ils ont estimé que le libellé de la note interprétative, qui limitait l'application du paragraphe aux "mêmes produits ... encore périssables", visait à exclure non seulement les produits alimentaires à longue conservation, mais aussi ceux qui avaient subi une transformation les rendant moins périssables que le produit frais national soumis à restrictions et qui pouvaient être stockés. Comme l'avait noté le Groupe spécial des restrictions appliquées par le Japon à l'importation de produits agricoles, "l'un des objectifs de l'article XI:2 c) i) est de permettre aux gouvernements d'intervenir dans les cas où il existe une offre excédentaire imprévue de produits agricoles qui ne pourraient être emmagasinés dans des conditions normales jusqu'à ce que la situation du marché s'améliore" (L/6253, page 75). Les rédacteurs de cette disposition avaient déclaré qu'ils avaient à l'esprit "le type de produits transformés périssables et non le type de produits pouvant être stockés" (EPCT/A/PV/19). Une telle situation d'offre excédentaire imprévue était rare dans le secteur laitier, car la production de lait dépendait en grande partie du nombre, de la race et de l'âge des vaches et n'était pas étroitement liée aux conditions météorologiques ou à d'autres facteurs qui variaient beaucoup à court terme. Dans la mesure où les gouvernements retiraient du marché les approvisionnements excédentaires, normalement stockés sous forme de lait en poudre écrémé, de beurre et de fromage, ces mesures visaient habituellement à atteindre les objectifs à long terme en matière de prix intérieurs et de revenus à la production, plutôt qu'à éliminer des excédents à court terme dus aux "caprices de la nature". En conséquence, prendre les termes "encore périssables" dans un sens large pour le secteur laitier ne serait pas conforme aux objectifs des dispositions établissant l'exception.

34. Les Etats-Unis ont fait observer que la crème glacée et le yoghourt n'étaient pas "encore périssables" comparés au lait cru et pouvaient, si nécessaire, être stockés pendant de longues périodes. Avec les techniques modernes de production, la crème glacée et le yoghourt pouvaient être fabriqués à partir de produits intermédiaires dérivés du lait, par exemple l'huile de beurre, la crème semi-solide, la poudre de lait écrémé, les caséinates, la poudre de lactosérum, etc., dont beaucoup pouvaient se conserver très longtemps. Il était impossible qu'à cause d'une offre excédentaire imprévue de lait cru, la crème glacée et le yoghourt inondent le marché et fassent baisser les prix. En outre, certaines formes de crèmes glacées et de yoghourts visées par les restrictions canadiennes à l'importation, comme le yoghourt congelé et certaines crèmes glacées surgelées de fantaisie, pouvaient être stockées pendant un an ou davantage. Ces produits n'étaient donc pas "encore périssables".

#### Directement concurrents

35. Le Canada estimait que les importations de crème glacée et de yoghourt, si elles n'étaient pas réglementées, évinceraient la crème glacée et le yoghourt produits dans le pays, ce qui ferait baisser la demande de lait de transformation. Ce qu'il fallait examiner, c'était l'incidence des importations

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe spécial "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes", IBDD, S25/110, paragraphe 4.10.

sur les producteurs. La crème glacée et le yoghourt importés concurrençaient directement le lait cru du fait de leur incidence sur le programme de gestion des approvisionnements dans le cadre duquel les producteurs opéraient. Le lait de transformation ne parvenait pas aux consommateurs à l'état brut, mais seulement sous forme de produit transformé. Un consommateur qui achetait de la crème glacée ou du yoghourt importés achetait donc un produit qui concurrençait directement un produit fabriqué par l'industrie canadienne à partir du lait de transformation, ce qui réduisait la demande de lait de transformation fourni par les agriculteurs canadiens. Cette situation était la même que celle des pêcheurs qui étaient confrontés à une baisse de la demande de poissons frais en raison des importations de harengs fumés, ou que celle des agriculteurs qui vendaient moins de tomates à cause des importations de concentrés de tomates. Le Canada rejetait l'argument des Etats-Unis, selon lequel certains produits comme les gâteaux, les biscuits et les articles de confiserie fabriqués avec du lait seraient eux aussi visés par l'article XI:2 c) i). Le lait n'était pas l'élément essentiel de ces produits, mais plutôt un ingrédient secondaire.

36. Les Etats-Unis ont répondu qu'aux termes de l'article XI:2 c) i), le produit transformé importé devait "concurrer directement le produit frais" faisant l'objet de restrictions intérieures de la production, en l'occurrence, le lait cru. Les produits directement concurrents étaient ceux qui rivalisaient sur un marché, sans mesure d'intervention ni interférence. La crème glacée et le yoghourt importés concurrençaient directement la crème glacée et le yoghourt d'origine nationale et tous ces produits étaient consommés comme collations et desserts. Ils ne concurrençaient pas du tout directement le produit frais, c'est-à-dire le lait cru. Ils ne concurrençaient même pas le lait cru sur les mêmes marchés; ce dernier était vendu à des crémeries pour transformation, alors que la crème glacée et le yoghourt étaient normalement vendus à des détaillants.

37. En outre, les Etats-Unis ont noté que le libellé de la note interprétative relative à l'article XI:2 c) i) était explicite: "concurrer directement" n'avait pas le sens de "concurrer", de "concurrer indirectement" et encore moins d'"évincer". On pouvait soutenir que l'importation de tout produit alimentaire transformé risquait de se traduire dans une certaine mesure par une baisse de la demande des produits utilisés comme ingrédients, de sorte que l'argument de l'éviction avancé par le Canada vaudrait pour la quasi-totalité des produits alimentaires transformés. La genèse de l'article montrait clairement que l'exception ne pouvait pas être applicable aux cas de concurrence indirecte, par exemple entre les pommes et les bananes, et encore moins, aux cas de concurrence indirecte, comme celle qui existait entre les préparations alimentaires et les produits agricoles primaires à partir desquels elles étaient fabriquées.

#### Rendraient inopérantes les restrictions

38. Le Canada a noté que ce n'était pas les niveaux d'importations antérieurs qu'il fallait prendre en considération, mais plutôt le fait que des importations ne faisant pas l'objet de restrictions pourraient virtuellement évincer la production intérieure de crème glacée et de yoghourt, qui absorbait 11 pour cent de la production de lait de transformation (équivalent matières grasses butyriques). Les importations non réglementées pourraient entraîner un excédent intérieur de lait cru, ce qui conduirait à une réduction de la production pendant l'année et/ou à un accroissement des frais de mise sur le marché pour les agriculteurs. Ces derniers acceptaient les restrictions de la production nationale de lait, mais estimaient qu'en contrepartie, il ne fallait pas que cette situation profite indûment aux importations. Des importations non réglementées de crème glacée et de yoghourt permettraient à d'autres pays de contourner les mesures gouvernementales limitant la production nationale de lait, ce qui menacerait l'efficacité du programme canadien de gestion des approvisionnements de lait de transformation.

39. Pour les Etats-Unis, il n'y avait aucune raison de croire que si la crème glacée et le yoghourt pouvaient être importés librement, ils tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées par le Canada à la production de lait de transformation. Ces produits avaient été importés librement pendant

les nombreuses années durant lesquelles le Canada avait appliqué un système de gestion des approvisionnements de lait de transformation, sans que ce pays ait jamais prétendu que cela posait des problèmes pour le programme de gestion des approvisionnements de lait. Les importations non soumises à restrictions de crème glacée et de yoghourt, pendant chacune des cinq années qui avaient précédé l'imposition des restrictions, avaient acquis une part de marché qui ne représentait même pas les trois dixièmes de 1 pour cent. Même si les importations augmentaient brusquement et dans des proportions considérables, il était difficile de croire qu'elles pourraient éliminer toute la concurrence nationale. Globalement, les importations non soumises à restrictions de crème glacée et de yoghourt, au cours des cinq dernières années, n'avaient même pas approché le volume d'approvisionnements excédentaires toléré par le Canada dans le cadre de son quota de mise en marché. Les Etats-Unis avaient aussi noté que le Canada n'avait fourni aucun élément de preuve pour étayer sa thèse. Accepter un scénario qui envisage le pire, sans preuve à l'appui, ôterait à ce critère toute signification.

#### Nécessaires

40. Le Canada a déclaré que son système de gestion des approvisionnements était un système global, dont l'efficacité reposait sur l'interdépendance des contrôles de la production, des pénalités en cas de dépassement du quota et d'une évaluation précise de l'offre totale sur le marché. Les importations étaient l'un des éléments essentiels qui servaient à calculer le quota de mise en marché. Pour faire fonctionner ce système, il fallait surveiller le niveau des importations et réglementer les importations quand les niveaux s'élevaient au point de menacer le système. Avant 1987, le Canada n'avait aucune raison de s'attendre à ce que les importations de crème glacée en provenance des Etats-Unis dépassent les niveaux habituels. Cependant, depuis lors, la situation avait beaucoup changé, puisque les modifications apportées par les Etats-Unis à leur programme de soutien du secteur laitier, qui est prévu dans la Loi de 1985 sur la sécurité alimentaire, encourageaient l'expansion des exportations de produits laitiers. Cette loi prévoyait l'achat illimité et continu des excédents à des prix de soutien par les pouvoirs publics. Le gouvernement des Etats-Unis avait encore encouragé les exportations de crème glacée et d'autres produits de valeur élevée dans le cadre de son Programme d'aide à l'exportation ciblée. Cette évolution, ainsi que l'écart croissant entre les prix de soutien du lait en vigueur aux Etats-Unis et au Canada et l'élimination prévue des droits de douane sur la crème glacée et le yoghourt conformément à l'accord de libre-échange, avaient conduit à la conclusion, dans le cadre d'un examen continu des importations, que continuer à admettre sans réglementation les importations de ces produits menacerait le système canadien. Le Canada s'attendait à un fort accroissement des importations de crème glacée et de yoghourt, compte tenu des nombreuses demandes d'attribution de contingents qui avaient été présentées pour ces produits après l'institution des contrôles. En outre, le Canada a noté que certains types de produits étaient peut-être importés en quantités relativement faibles, mais que l'accumulation d'importations non réglementées de nombreux produits différents rendrait inopérant le système; c'est pourquoi les restrictions étaient nécessaires. Il était admis au GATT que des importations en quantités relativement faibles pouvaient désorganiser les marchés. Le Groupe de travail du contingentement canadien des importations d'oeufs (IBDD, S23/100) avait estimé que des contingents d'importation de moins de 1 pour cent de la production intérieure étaient conformes aux prescriptions de l'article XI.

41. Les Etats-Unis ont rappelé la déclaration du Groupe de travail des restrictions quantitatives, selon laquelle "ce serait forcer le sens des dispositions de l'alinéa c) i) du paragraphe 2 de l'article XI, si les parties contractantes appliquaient à l'importation de produits transformés des restrictions plus sévères que celles qui sont "nécessaires" à l'application de la mesure restreignant la production ou mise en vente du produit de base" (IBDD, S3/214). Le Canada avait fixé des contingents d'importation pour la crème glacée et le yoghourt (produits transformés) équivalant à 0,0001 pour cent environ de la production intérieure de lait cru (produit de base) autorisée par le QMM, alors même qu'il avait autorisé pour la production intérieure un dépassement du quota de 4,0 pour cent environ. Les Etats-Unis n'admettaient pas non plus que le Canada tente de justifier ses contingents d'importation en invoquant

l'abaissement des niveaux du soutien des prix des produits laitiers conformément à la Loi de 1985 sur la sécurité alimentaire. Ces réductions unilatérales du soutien des prix intérieurs pourraient avoir pour effet secondaire de rendre les exportations américaines de produits laitiers plus compétitives au niveau des prix sur le marché mondial, mais une partie contractante ne devrait pas se prévaloir de ces mesures souhaitables et allant dans le sens du progrès qui visaient à réduire le soutien des prix intérieurs, pratique qui faussait les échanges, pour justifier la mise en place d'obstacles protectionnistes au commerce. Les Etats-Unis ont aussi signalé qu'à une exception près, le Programme d'aide à l'exportation ciblée n'avait pas été utilisé pour promouvoir la commercialisation de la crème glacée, et le seul cas dans lequel il l'avait été ne concernait pas les exportations de ce produit vers le Canada. En outre, les Etats-Unis ont noté la déclaration suivante figurant dans la publication officielle de la Commission canadienne du lait: "La politique laitière du Canada est fondée sur l'autosuffisance nationale en production laitière sur une base de matière grasse. Le marché intérieur est donc essentiellement approvisionné par la production laitière canadienne ..."<sup>1</sup> Cette description de la politique réelle du Canada infirmait les explications non documentées fondées sur les changements apportés au programme laitier des Etats-Unis. Enfin, les Etats-Unis maintenaient que le rapport du Groupe de travail du contingentement canadien des importations d'oeufs n'était pas pertinent. Ils notaient aussi que le Groupe de travail n'avait formulé aucune conclusion sur la question de savoir si les contingents d'importations d'oeufs étaient conformes aux prescriptions de l'article XI:2 c) i).

#### Publication

42. Le Canada a déclaré que les Ministres du commerce international et de l'agriculture avaient annoncé le 19 janvier 1988 la décision d'inscrire la crème glacée et le yoghourt sur la Liste des marchandises d'importation contrôlée. Les modifications de cette liste avaient été publiées le 28 janvier 1988; les importateurs et les missions étrangères au Canada avaient reçu des informations détaillées à ce sujet et les parties contractantes en avaient été officiellement notifiées (L/6462). Les niveaux des contingents n'avaient pas été annoncés en 1988, car des consultations étaient en cours avec le plus gros pays fournisseur - les Etats-Unis. Les niveaux pour 1989 ont été annoncés dans un Avis aux importateurs communiqué le 17 janvier 1989. Un seul contingent avait été fixé pour les divers produits à base de crème glacée, ce qui donnait à l'importateur une plus grande latitude pour choisir exactement les produits à importer et permettait ainsi une meilleure utilisation du contingent.

43. Les Etats-Unis ont fait observer qu'aux termes de l'article XI:2 c) "toute partie contractante ... publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée ...". Le Canada n'avait pas publié la quantité totale de crème glacée et de yoghourt dont l'importation était autorisée en 1988. La notification pour 1989 mentionnait un contingent visant un "panier" de produits à base de crème glacée. Les Etats-Unis ont rappelé qu'un groupe spécial avait déjà estimé que l'établissement d'un contingent "panier" ne pouvait remplir les conditions imposées par l'article XI:2 c) (L/6253, p. 82, paragraphe 5.3.1.3).

#### Proportionnalité des importations

44. Pour déterminer les niveaux des contingents, le Canada avait tenu compte du niveau des importations enregistrées pendant la période triennale précédant immédiatement la mise en place des restrictions à l'importation. Il avait fixé le contingent pour la crème glacée à 345 tonnes, ce qui correspondait à la moyenne pour cette période triennale. Pour le contingent de yoghourt, le Canada avait noté que les importations avaient eu tendance à augmenter et avait décidé d'en tenir compte en fixant un niveau de 330 tonnes, soit un niveau plus élevé que si la moyenne de la période triennale avait été utilisée.

---

<sup>1</sup>Commission canadienne du lait, Rapport annuel 1987-1988, page 4.

45. Pour déterminer le niveau des importations de crème glacée et de yoghourt dans les années à venir, le Canada avait l'intention de maintenir la proportionnalité entre les importations et la production intérieure de lait de transformation. Si la production intérieure de lait de transformation progressait, le niveau des importations serait relevé. De même, si la production intérieure diminuait, le niveau des importations serait lui aussi abaissé. Le Canada ne demandait pas à d'autres parties contractantes d'assumer une charge plus lourde que celle qu'il imposait à ses propres producteurs. Il ne pouvait pas non plus demander à ses agriculteurs, dont la production était restreinte, d'être encore pénalisés du fait d'importations non réglementées.

46. Les Etats-Unis ont soutenu que si le Canada avait gelé le volume des importations à un niveau enregistré antérieurement (entre 1984 et 1987 pour certains importateurs et entre 1985 et 1987 pour d'autres), il n'avait pas décidé de geler également le volume du lait dont la production et la mise en vente étaient autorisés et n'avait restreint d'aucune manière sa production ou à la mise en vente de crème glacée et de yoghourt. En outre, il n'avait pris aucune disposition qui permettrait aux importations de crème glacée et de yoghourt de croître à mesure que la demande et l'offre intérieures progressaient. Il n'avait pas non plus, en fixant le volume des contingents, tenu dûment compte du facteur spécial le plus important affectant le commerce de ces produits: la réduction, et en fin de compte l'élimination des droits de douanes frappant ces produits, conformément à l'accord de libre-échange conclu entre les Etats-Unis et le Canada. La suppression de ces obstacles au commerce aurait eu incontestablement pour effet d'accroître le volume des importations canadiennes de ces produits, notamment en provenance des Etats-Unis.

#### Articles X et XIII

47. Les Etats-Unis ont indiqué que le Canada n'avait pas respecté les procédures prévues aux articles X:1, X:2 et XIII:3 b). Ces dispositions de l'Accord général créaient des obligations distinctes, qui s'ajoutaient à l'obligation de publication énoncée à l'article XI:2 c). En résumé, toute partie contractante qui décidait d'appliquer des limitations quantitatives devait donner notification préalable du volume total du contingent aux gouvernements et aux commerçants intéressés. Le Canada avait appliqué son contingent d'importation de crème glacée et de yoghourt avant de l'avoir officiellement notifié, même aux importateurs canadiens, et avait maintenu des contingents pendant une année avant d'en publier le volume total. Il avait ainsi manqué à ses obligations au titre de ces dispositions de l'Accord général.

48. Le Canada a déclaré que les Avis aux importateurs concernant les réglementations des importations de crème glacée et de yoghourt avaient été largement diffusés avant l'application des restrictions. S'il était recommandé à l'article XIII:2 a) que, chaque fois que cela serait possible, des contingents soient fixés et leur montant soit publié, il était reconnu au paragraphe 2 b) de ce même article que, dans certains cas, il n'était pas possible de fixer des contingents globaux et que les restrictions pourraient être appliquées au moyen de permis. En raison des consultations en cours avec son principal fournisseur, le Canada n'avait pu fixer de contingents en 1988; les contingents pour 1989 avaient cependant été fixés et annoncés conformément à l'article XIII:2 a).

49. En outre, le Canada a fait observer qu'aux termes de l'article XIII:4, le choix d'une période de référence et l'appréciation des facteurs spéciaux seraient faits, à l'origine, par le pays instituant les restrictions à l'importation appliquées conformément à l'article XI:2 c) i). Il était toutefois demandé à ce pays d'entrer sans tarder en consultations avec d'autres parties contractantes, à leur requête. Le Canada avait tenu des consultations formelles et informelles avec les Etats-Unis à de nombreuses reprises et estimait que ses démarches étaient parfaitement compatibles avec ces dispositions. Le Canada a noté en outre qu'il appliquait le même régime de licences, avec formules et procédures standards, pour tous les produits faisant l'objet de contingents d'importation. Le taux d'utilisation de ces contingents était proche de 100 pour cent.

### Avantages annulés ou compromis

50. Les Etats-Unis ont maintenu que les restrictions appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient incompatibles avec l'article XI:1 et n'étaient pas justifiées aux termes de l'article XI:2 c) i). On pouvait présumer que ces mesures avaient annulé ou compromis des avantages résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général.

51. Le Canada a fait valoir que les mesures qu'il avait prises pour mettre en place des restrictions quantitatives à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient compatibles avec ses droits et obligations au titre de l'article XI:2 c) i) de l'Accord général, ainsi que des articles X et XIII. En soi, ces mesures n'annulaient ni ne compromettaient des avantages résultant de l'Accord général pour les Etats-Unis. Sans ces contrôles, des importations illimitées de ces produits permettraient de contourner les restrictions intérieures à la production de lait de transformation et le Canada ne pourrait plus assurer l'efficacité de son programme de gestion des approvisionnements de lait de transformation.

### COMMUNICATIONS D'AUTRES PARTIES CONTRACTANTES

#### Communauté européenne

52. La Communauté européenne a considéré que les mesures appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient incompatibles avec ses obligations au titre de l'Accord général, en particulier l'article XI. Elle a fait observer que le Canada devait apporter la preuve qu'il avait rempli toutes les conditions nécessaires pour prétendre à une exception au titre de l'article XI:2 c) i), et elle ne pensait pas que le Canada avait satisfait aux prescriptions selon lesquelles: a) les mesures intérieures et les restrictions à l'importation devaient s'appliquer à des produits similaires ou à des produits qui se concurrencent directement; b) la crème glacée et le yoghourt devaient être visés par les mesures gouvernementales canadiennes; ou c) les restrictions à l'importation devaient être nécessaires à l'application des mesures intérieures.

53. En ce qui concerne le premier point, la Communauté a noté que le lait de transformation n'était pas un produit similaire au yoghourt et à la crème glacée. Ces derniers étaient habituellement fabriqués à partir du lait, mais ils comprenaient aussi beaucoup d'autres ingrédients, tels que sucre, fruits, cacao, etc. Dans la classification tarifaire, le yoghourt était classé avec les "produits laitiers", alors que la crème glacée figurait dans la rubrique "préparations alimentaires diverses", ce qui montrait bien que, pour le consommateur, ces produits et le lait n'étaient pas interchangeables au niveau de leur utilisation. La Communauté a aussi fait observer que la crème glacée et le yoghourt étaient des produits de consommation finals, prêts à être commercialisés, et n'étaient donc pas des produits se trouvant "à un stade de transformation peu avancé". En outre, rien ne prouvait que les consommateurs achèteraient du yoghourt ou de la crème glacée à la place du lait, de sorte que l'on ne pouvait pas considérer que ces produits concurrençaient directement le lait.

54. Etant donné que la crème glacée et le yoghourt n'étaient pas des produits similaires "quelle qu'en soit la forme" au lait, le Canada ne pourrait invoquer l'exception prévue à l'article XI:2 c) i) que s'il restreignait sa production intérieure de crème glacée et de yoghourt, ce qui n'était pas le cas. Les restrictions canadiennes à la production s'appliquaient uniquement au lait cru et non aux produits transformés qui en étaient dérivés. Enfin, la Communauté a fait observer que, vu le faible niveau des importations et les conditions favorables qui régnaient sur les marchés canadiens de la crème glacée et du yoghourt, les restrictions à l'importation n'étaient pas nécessaires. Elle a cité des publications officielles canadiennes qui faisaient état d'un accroissement des ventes de crème glacée et de yoghourt fabriqués au Canada, la croissance de la demande de ces produits ayant permis d'en relever les prix de vente.

## Japon

55. Le Japon a fait observer que l'expression "produit similaire" avait des significations différentes dans les diverses dispositions de l'Accord général et que son sens à l'article XI:2 c) n'avait jamais été parfaitement établi. Le lait frais était presque toujours vendu sous ses formes transformées. Certains produits laitiers pouvaient facilement être retransformés en lait. Par conséquent, il était raisonnable d'estimer que certains produits laitiers, et en particulier ceux qui pouvaient être retransformés en lait, devraient être considérés comme des "produits similaires" au sens de l'article XI:2 c). La décision du Groupe spécial des restrictions japonaises à l'importation de certains produits agricoles (L/6253), selon laquelle le "produit similaire" désignait uniquement le produit sous sa forme originale, n'était pas nécessairement appropriée dans la mesure où elle ne tenait pas compte de la manière dont le lait frais et les produits laitiers étaient effectivement commercialisés.

56. En outre, aucun critère général n'avait été établi pour définir le caractère périssable d'un produit, mais le Japon a rappelé que le Groupe spécial chargé d'examiner le régime de la CEE applicable aux produits transformés à base de fruits et légumes (L/4687) avait conclu que les concentrés de tomates étaient un produit périssable "du fait qu'après un certain temps, ils perdaient de leur qualité et de leur valeur". Cette conclusion ne se fondait pas sur le caractère périssable des tomates fraîches. Il ne serait donc pas raisonnable, pour décider du caractère périssable d'un produit transformé au sens de l'article XI:2, d'exiger que ce produit soit aussi périssable que le produit frais.

## CONSTATATIONS

### Introduction

57. Le Groupe spécial a noté que la question dont il était saisi avait trait aux restrictions appliquées par le Canada à l'importation de yoghourt et de divers produits à base de crème glacée. Le Groupe spécial a noté que les contingents appliqués par le Canada étaient interdits aux termes de l'article XI:1, ce qui n'a pas été contesté par les parties. La question qui se posait était de savoir si ces mesures pouvaient se justifier au titre de l'article XI:2 c) i) et, dans l'affirmative, si les restrictions étaient appliquées en conformité avec les dispositions des articles X et XIII. Les Etats-Unis ont également soulevé la question de savoir si le régime de licences en soi avait pour effet de restreindre les importations, en violation des dispositions de l'article XI:1.

58. Le Groupe spécial a commencé par examiner si les restrictions appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yoghourt pouvaient se justifier au titre de l'article XI, paragraphe 2 c) i). Ce paragraphe dispose ce qui suit:

"2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants: ...

c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet:

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement;"

et aussi (dernier alinéa):

"Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause."

59. Le Groupe spécial a rappelé qu'il avait été antérieurement conclu que c'était à la partie contractante qui invoquait une exception à l'Accord général qu'il incombait de prouver qu'elle s'était conformée à toutes les conditions attachées à cette exception.<sup>1</sup> Il a également noté, comme l'avait fait des groupes spéciaux précédents, que les exceptions devaient être interprétées dans un sens étroit et il a estimé que cela allait à l'encontre d'une interprétation souple de l'article XI:2 c) i).<sup>2</sup> Le Groupe spécial n'ignorait pas que les conditions prévues à l'article XI:2 c) i) pour invoquer une exception à la prohibition générale des restrictions quantitatives étaient extrêmement difficiles à observer dans la pratique.<sup>3</sup> Toute modification de la charge de la preuve pourrait cependant entraîner des conséquences équivalant à celles d'une modification de l'article XI, ce qui affecterait gravement l'équilibre des concessions tarifaires négociées entre les parties contractantes, et n'entraîne donc pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial.

60. Le Groupe spécial a également noté que les dispositions de l'article XI:2 c) i) étaient une cause d'insatisfaction et que leur révision était à l'examen. Cette disposition ne s'appliquait qu'à tout produit frais dont la production était restreinte par des mesures intérieures et à la concurrence des importations à laquelle ce produit devait faire face. Cette disposition ne visait pas à traiter les difficultés d'une industrie de transformation nationale qui, du fait des restrictions intérieures dont le produit frais faisait l'objet, était confrontée aux coûts plus élevés des matières premières, ce qui la rendait moins compétitive par rapport aux importations. Dans la mesure où l'article XI:2 c) i) pourrait être appliqué aux importations de produits transformés, c'était uniquement en raison de leur lien avec le produit frais soumis à des restrictions intérieures. C'est ce qui ressortait clairement du texte de cette disposition et de ses notes interprétatives. Les rédacteurs avaient expressément indiqué, s'agissant de l'application de l'exception aux produits transformés que "... en particulier, cette suppression ne doit pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries" (Rapports sur la Conférence de La Havane, ICITO/I/8, page 103). Le Groupe spécial a reconnu que la possibilité pratique d'appliquer les critères énoncés à l'article XI:2 c) i) en ce qui concerne les produits transformés pourrait être une source de préoccupations, mais il n'était pas dans les attributions des groupes spéciaux de proposer des

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe spécial "Canada" - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, IBDD, S30/147, 174; rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, pages 76-77; et rapport du Groupe spécial "Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili", L/6491, pages 43-44.

<sup>2</sup>Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, page 77, et rapport du Groupe spécial "CEE - Restriction à l'importation de pommes - Plainte des Etats-Unis", L/6513, page 38.

<sup>3</sup>Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial "CEE - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili", L/6491.

modifications aux dispositions de l'Accord général, mais de formuler des constatations relatives à l'interprétation de ces dispositions et à leur application.<sup>1</sup>

61. Le Groupe spécial a examiné les arguments présentés par les parties quant à la pertinence des rapports précédents de groupes spéciaux, et en particulier du rapport "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (L/6253). Ce Groupe spécial avait lui aussi examiné l'application de restrictions quantitatives à divers produits laitiers transformés. Le Groupe spécial a reconnu que les faits de la cause étaient très différents, mais que certaines des considérations du Groupe spécial des restrictions appliquées par le Japon aux produits agricoles étaient valables dans la présente affaire. Toutefois, dans le même temps, pour certaines questions revêtant une importance particulière dont ce Groupe spécial était saisi, le rapport du Groupe spécial susmentionné était utile, mais ne saurait fournir d'indications définitives. De ce fait, le Groupe spécial a procédé à un examen approfondi des questions dont il était saisi à la lumière des dispositions pertinentes de l'Accord général, en tenant compte de toutes les constatations antérieures pertinentes de groupes spéciaux.

62. En sa qualité de partie ayant invoqué une exception, il incombait au Canada de démontrer que les mesures appliquées à l'importation de crème glacée et de yoghourt étaient conformes à chacune des conditions énoncées à l'article XI:2 c) i) et 2 c), dernier alinéa, pour pouvoir prétendre, aux termes de ces dispositions, à une exemption de celles de l'article XI:1.

Ces conditions sont les suivantes:

- la mesure à l'importation doit constituer une restriction à l'importation (et non une prohibition);
- la restriction à l'importation doit s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêches;
- la restriction à l'importation et la restriction à la mise en vente sur le marché intérieur ou de la production nationale doivent s'appliquer à des produits "similaires", quelle qu'en soit la forme (ou, à défaut de production substantielle du produit similaire, à des produits qui peuvent leur être substitués directement);
- il doit y avoir application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre les quantités d'un produit national pouvant être mise en vente ou produites;
- la restriction à l'importation doit être nécessaire pour l'application de la restriction de l'offre intérieure;
- la partie contractante appliquant des restrictions à l'importation doit publier le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée; et
- les restrictions appliquées ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

63. Le Groupe spécial s'est rangé à l'avis des deux parties, selon lequel la première de ces conditions avait été remplie: les mesures prises par le Canada constituaient une restriction et non une prohibition à l'importation.

---

<sup>1</sup>Déclaration ministérielle de 1982, IBDD, S29/10.

La restriction à l'importation doit s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêches

64. Le Groupe spécial a noté que les parties n'avaient pas présenté d'arguments détaillés concernant ce critère qui était énoncé à l'article XI:2 c) i). L'expression "produit de l'agriculture" n'est pas définie dans l'Accord général. Ainsi qu'en témoignent les séries de négociations commerciales qui ont eu lieu dans le passé et les rapports antérieurs de groupes spéciaux, le GATT a depuis longtemps pour pratique d'admettre que les produits relevant des chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Conseil de coopération douanière peuvent en principe être considérés comme des produits de l'agriculture.<sup>1</sup> Le Groupe spécial a également noté que la crème glacée et le yoghourt étaient des produits alimentaires qui étaient généralement considérés par les consommateurs et par l'industrie comme étant des produits de l'agriculture. En conséquence, le Groupe spécial a constaté que la crème glacée et le yoghourt étaient des produits de l'agriculture au sens de l'article XI:2 c).

Produits similaires, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés

65. Le Groupe spécial a ensuite examiné si les restrictions à l'importation et les restrictions intérieures à la production s'appliquaient à des produits "similaires", quelle qu'en soit la forme. Il s'agissait tout d'abord de déterminer le produit canadien "frais" à prendre en considération. Le Canada soutenait qu'il restreignait de manière effective la production de la totalité du lait, mais ses arguments se référaient essentiellement au lait de transformation. Néanmoins, il a été reconnu que la différenciation entre lait "de consommation" (lait cru utilisé pour être transformé en lait et crème nature) et lait "de transformation" (lait cru utilisé pour être transformé en d'autres produits laitiers) était simplement une différenciation administrative, fondée sur l'usage auquel le lait est destiné, et non sur des différences intrinsèques.

66. Le Groupe spécial a rappelé que, lors de la rédaction de l'Accord général, il a été soutenu que l'article XI:2 c) i) était nécessaire en raison "... des caprices de la nature" qui font que l'on peut avoir "une bonne ou une mauvaise récolte, une bonne ou une mauvaise pêche..." et du fait de l'existence "... d'une multitude de petits producteurs qui n'ont pas les moyens de s'organiser" (EPCT/A/PV/19). Il était donc évident que le produit national soumis à restrictions devait être le produit que les exploitants agricoles produisaient. En l'occurrence, les exploitants agricoles produisaient du lait cru et non du lait "de transformation" ou du lait "de consommation". Le Groupe spécial a constaté que le produit "frais" canadien à prendre en considération qui était soumis à restrictions était la totalité du lait cru.

67. Le Groupe spécial a ensuite examiné si la crème glacée et le yoghourt étaient des produits "similaires" au lait cru. Lors de la rédaction de cette disposition, il avait été indiqué que l'expression "produits similaires" figurant à l'article XI:2 c) "... n'a réellement pas le sens qu'elle prend dans d'autres contextes - celui d'un simple produit concurrent" (EPCT/C.II/PV.12). Le Groupe spécial des restrictions appliquées par le Japon aux produits agricoles avait noté que l'article XI:2 c) i) et la note qui s'y rapporte concernant l'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" établissent des prescriptions différentes pour a) les restrictions à l'importation de produits qui sont "similaires" au produit assujéti à des restrictions intérieures de l'offre et b) les restrictions à l'importation de produits qui ont subi une transformation à partir d'un produit "similaire" au produit assujéti à des restrictions intérieures de l'offre.<sup>2</sup> Il avait estimé que cette différenciation n'existerait plus si un produit sous sa forme originale et un produit ayant subi une transformation à partir du produit original étaient considérés comme des produits "similaires" au sens de l'article XI:2 c). Le Groupe spécial a souscrit

---

<sup>1</sup>Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, page 73.

<sup>2</sup>Rapport du Groupe spécial "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, page 74.

à cette observation. Il a également noté qu'il n'y avait pratiquement pas de commerce international de lait cru.

68. En conséquence, le Groupe spécial a examiné si la crème glacée et le yoghourt étaient des produits "similaires", "quelle qu'en soit la forme", au lait cru. Il était reconnu à l'article XI:2 c) i) qu'il pourrait être nécessaire de restreindre non seulement la quantité de produit frais, mais aussi certaines de ses formes transformées. Toutefois, la portée de cette exception à la prohibition générale des restrictions quantitatives était limitée par la note interprétative relative à l'article XI:

"Paragraphe 2 c)

L'expression "quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" doit être interprétée comme s'appliquant aux mêmes produits qui, se trouvant à un stade de transformation peu avancé et étant encore périssables, concurrencent directement les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais."

De ce fait, l'exception ne pouvait pas être étendue à toutes les formes transformées du produit frais, mais seulement à celles qui répondaient aux critères spécifiés.

69. Dans la Charte de La Havane, cette disposition était rédigée dans les termes suivants:

"L'expression "produits de l'agriculture ou des pêcheries, quelle que soit la forme sous laquelle ces produits sont importés" vise le produit sous la forme où il est à l'origine vendu par le producteur, et les produits transformés dont la forme, eu égard à l'utilisation du produit, est si étroitement voisine du produit non transformé que son importation sans restrictions rendrait inefficaces les restrictions à l'importation du produit non transformé." (Note interprétative se rapportant à l'article 20, non souligné dans le texte.)

C'était ce lien étroit quant à l'utilisation qui justifiait l'extension de l'exception à certaines formes de produits transformés. La note interprétative se rapportant à l'Accord général visait davantage à définir les formes acceptables du produit transformé, c'est-à-dire celles sous lesquelles les produits se trouvent à un stade de transformation peu avancé et sont encore périssables, mais la notion de lien étroit au niveau de l'utilisation a néanmoins été conservée dans les prescriptions selon lesquelles le produit transformé doit concurrencer directement le produit frais au point que son importation libre rendrait inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais. Rien dans la genèse, ni dans les textes de l'Accord général, ne démontrait que l'exception ait jamais été censée s'appliquer à la totalité, voir à la plupart, des formes transformées de tout produit frais particulier.

70. Au vu de ces considérations, le Groupe spécial a examiné si la crème glacée et le yoghourt satisfaisaient à toutes les conditions applicables aux produits "similaires", "quelle qu'en soit la forme": à savoir qu'ils doivent se trouver "à un stade de transformation peu avancé", être "encore périssables", qu'ils "concurrent directement" le lait cru et que, s'ils étaient importés librement, ils rendraient "inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". L'exception à l'article XI:1 ne pouvait s'appliquer qu'aux produits transformés qui répondaient à toutes ces conditions.

#### Stade de transformation peu avancé

71. En ce qui concerne le critère de "stade de transformation peu avancé", le Groupe spécial n'a pas jugé suffisant l'argument du Canada, selon lequel des produits résultant d'une méthode de transformation continue directe devraient être considérés ipso facto comme se trouvant à un stade de transformation peu avancé. Une transformation "continue" pourrait théoriquement se poursuivre jusqu'à

ce qu'il en résulte un produit dont le degré de transformation serait très poussé (par exemple les préparations en poudre pour gâteaux). Le Groupe spécial ne pouvait pas accepter l'implication de l'argument des Etats-Unis, à savoir que tout produit transformé prêt à la consommation ne pouvait pas être considéré comme se trouvant à un stade de transformation peu avancé. Le lait de consommation, qui a été pasteurisé et homogénéisé, était un produit "transformé", prêt à la consommation; néanmoins, il serait difficile de ne pas considérer qu'il se trouvait "à un stade de transformation peu avancé". Le Groupe spécial a noté que la crème glacée et le yoghourt ne se trouvaient pas tous au même stade de transformation. Par exemple, il semblerait que le yoghourt frais soit moins transformé que les préparations congelées au yoghourt, de même que la crème glacée en vrac par rapport aux bâtons de crème glacée, revêtus de chocolat et présentés en emballages individuels. Toute constatation concernant le critère de "stade de transformation peu avancé" exigerait que l'on examine la transformation de chaque type de produit soumis aux restrictions à l'importation. Compte tenu de la diversité des méthodes modernes de production et de l'évolution rapide de la technologie, le Groupe spécial doutait également que le concept de "stade de transformation peu avancé" puisse fournir beaucoup d'indications quant à l'interprétation de l'article XI:2 c). A la lumière de ses constatations concernant les autres prescriptions énoncées à l'article XI:2 c) i), le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de formuler une constatation à ce sujet.

#### Encore périssables

72. En ce qui concerne le critère de produits "encore périssables", le Groupe spécial a noté que les deux parties étaient convenues que la crème glacée et le yoghourt nécessitaient des précautions particulières et des conditions spéciales de stockage et que la durée de conservation du yoghourt frais était d'environ trois semaines. Le Canada avait déclaré que la crème glacée fabriquée conformément aux normes canadiennes applicables aux produits de l'agriculture avaient une durée de conservation de trois mois. Les Etats-Unis avaient fourni des éléments de preuve attestant que la crème glacée qu'ils exportaient pouvait être stockée pendant 12 mois. Les Etats-Unis ont en outre fait valoir qu'un produit qui avait subi une transformation destinée à le rendre moins périssable que le produit à l'état brut ne pouvait plus être considéré comme satisfaisant aux prescriptions énoncées par cette disposition. Le Groupe spécial n'a pas souscrit à cette interprétation; aux termes de la note interprétative, il fallait seulement que le produit soit "encore périssable" et non "aussi périssable que le produit frais". Le Groupe spécial a reconnu que le caractère périssable variait considérablement d'un produit à l'autre, par exemple selon qu'il s'agissait de yoghourt frais dont la durée de conservation était de deux à trois semaines, ou de préparations congelées au yoghourt ou de certains produits à base de crème glacée qui pouvaient être stockés pendant au moins une année. Le Groupe spécial a noté qu'il n'y avait pas de définition convenue du caractère périssable dans l'Accord général et que la genèse ne fournissait guère d'indication. Les rédacteurs avaient indiqué ce qui suit: "nous avons à l'esprit le type de produits transformés périssables et non le type de produits pouvant être stockés" (EPCT/A/PV/19). Un groupe spécial précédent avait constaté qu'un produit était encore périssable du fait qu'après un certain temps, il perdait de sa qualité et de sa valeur.<sup>1</sup> Toutefois, étant donné que, dans leur quasi-totalité, les produits de l'agriculture perdaient de leur qualité et de leur valeur après un certain temps, le Groupe spécial n'a pas estimé que cette constatation précédente fournissait suffisamment d'indications pour établir une distinction nette entre produits périssables et produits non périssables. En ce qui concerne le concept de "stade de transformation peu avancé", le Groupe spécial a noté que l'évolution rapide de la technologie depuis la rédaction de l'Accord général mettait en doute la possibilité pratique d'utiliser le concept de produits "encore périssables" pour distinguer les produits qui relevaient de l'article XI:2 c) de ceux qui n'en relevaient pas. Le Groupe spécial a rappelé que le respect des dispositions de l'article XI:2 c) i)

---

<sup>1</sup>Rapport du Groupe spécial "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, etc." IBDD, S25/110.

exigeait que toutes les conditions qui y étaient énoncées soient remplies. En conséquence, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de formuler une constatation en ce qui concerne le caractère périssable.

#### Directement concurrents

73. Le Groupe spécial a ensuite examiné si la crème glacée et le yoghourt "concurrentent directement" le lait cru frais. Le Canada a soutenu que la crème glacée et le yoghourt importés concurrentaient directement la crème glacée et le yoghourt fabriqués au Canada et évinçaient de ce fait le lait cru à partir duquel ces produits auraient été fabriqués. Les Etats-Unis ont fait valoir que la crème glacée et le yoghourt ne pouvaient pas se substituer l'un à l'autre et qu'ils n'étaient pas non plus destinés aux mêmes marchés que le lait cru. Le Groupe spécial a estimé que l'expression "concurrentent directement ..." imposait une prescription plus restrictive que le simple terme "concurrentent". Comme les Etats-Unis l'avaient fait valoir, le concept d'"évinction" n'était manifestement pas prévu par cette disposition. L'essence de la concurrence directe résidait dans le fait qu'un acheteur était fondamentalement indifférent s'il devait choisir entre un produit ou un autre et s'il considérait qu'ils pouvaient se substituer l'un à l'autre au niveau de leur utilisation. La concurrence existant entre le lait cru et la crème glacée et le yoghourt n'était que limitée. Leur commercialisation était très différente et, comme le donnaient à entendre les arguments du Canada, la concurrence qui existait effectivement était liée à l'évinction du lait cru utilisé pour la fabrication au Canada de crème glacée et de yoghourt. Le Groupe spécial a rappelé que cette disposition n'était pas destinée à protéger l'industrie de transformation. Il a également rappelé sa considération concernant l'interprétation étroite des exceptions (paragraphe 59 ci-dessus). Le Groupe spécial n'a pas jugé approprié d'élargir le champ de cette prescription de façon à inclure le concept d'évinction ou de concurrence indirecte. Le Groupe spécial a ainsi constaté que les importations de crème glacée et de yoghourt ne concurrentaient pas directement le lait cru au sens de l'article XI:2 c) i).

#### Rendraient les restrictions inopérantes

74. L'exception à l'article XI:1 est également limitée du fait qu'elle ne s'applique qu'aux produits transformés dont l'importation libre rendraient inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais. Les rédacteurs sont convenus que l'exception "... ne doit pas être interprétée comme permettant le recours aux restrictions quantitatives afin de protéger la transformation industrielle des produits de l'agriculture ou des pêcheries" (Rapports sur la Conférence de La Havane, ICITO/I/8, page 103). Le Canada a fait valoir que l'évolution aux Etats-Unis de la situation des produits laitiers favorisait l'expansion des exportations américaines. Les importations non réglementées de ces produits pourraient évincer près de 11 pour cent de sa production de lait de transformation (en équivalent matières grasses butyriques). Comme les Etats-Unis l'avaient souligné, le programme canadien actuel visant à restreindre la production de produits laitiers était en vigueur depuis 1976, et, bien que de nombreux autres produits laitiers aient été soumis à des contingents depuis lors, il n'avait pas été auparavant jugé nécessaire de limiter les importations de crème glacée et de yoghourt. Les importations de crème glacée et de yoghourt non soumises à restrictions au cours des cinq années qui ont précédé la mise en place, en 1988, des restrictions représentaient en moyenne, respectivement, les deux dixièmes de 1 pour cent et les trois dixièmes de 1 pour cent de la production canadienne de ces produits. Leur incidence sur la production totale de lait cru au Canada ne pouvait être considérée qu'infime.

75. Le Groupe spécial a reconnu que les préoccupations du Canada portaient sur des niveaux d'importations potentiels, et non sur des niveaux antérieurs effectifs, ainsi que sur les effets cumulés des importations de divers produits laitiers et les conséquences pour son programme concernant les produits laitiers. Avant la mise en place des restrictions quantitatives, les importations canadiennes de crème glacée et de yoghourt avaient été très faibles par rapport à la production canadienne de ces produits, et ces importations représentaient moins du dix millième de 1 pour cent de la production canadienne de lait brut. Les facteurs mentionnés par le Canada pourraient virtuellement conduire à

une augmentation de ce niveau d'importations; toutefois, le Canada n'avait pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour convaincre le Groupe spécial que les importations menaçaient de manière imminente de s'accroître dans des proportions tellement importantes qu'elles rendraient inopérant le programme canadien de gestion des approvisionnements de produits laitiers. L'article XI:2 c) i) ne prévoyait pas l'application de restrictions quantitatives aux niveaux d'importations actuels sur la seule base d'une situation à venir hypothétique. Le Groupe spécial n'a pas estimé que les éléments de preuve fournis par le Canada justifiaient la conclusion que les importations de crème glacée et de yoghourt non soumises à restrictions rendraient actuellement inopérantes les restrictions intérieures appliquées par le Canada à la production de lait cru.

76. L'exception à l'article XI:1 ne peut s'appliquer qu'aux produits transformés qui remplissent toutes les conditions relatives aux produits "similaires", "quelle qu'en soit la forme", qui sont énoncées dans la note interprétative se rapportant à l'article XI:2 c) i), à savoir qu'ils doivent se trouver "à un stade de transformation peu avancée", être "encore périssables", qu'ils "concurrentent directement" le produit frais et que, s'ils étaient importés librement, ils rendraient "inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". Le Groupe spécial a constaté que la crème glacée et le yoghourt ne concurrentaient pas directement le lait cru et que leur importation libre ne rendrait pas inopérantes les mesures canadiennes concernant la production de lait cru. Le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de formuler des constatations au sujet du critère de stade de transformation peu avancé ou de caractère périssable.

#### Mesures gouvernementales visant à restreindre la production intérieure

77. La raison d'être de l'article XI:2 c) i) est de permettre l'application de mesures gouvernementales qui restreignent les quantités de certains produits de l'agriculture frais pouvant être produites ou mises en vente. Les rédacteurs ont indiqué que le mot "restreindre" signifie "... maintenir la production au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de restrictions".<sup>1</sup> Les propositions visant à faire de la réglementation de la production, au moyen de programmes de stabilisation des prix, un critère admis ont été rejetées.<sup>2</sup> Le Groupe spécial a également noté qu'outre le fait qu'il ne prescrivait pas telle ou telle mesure gouvernementale, l'article XI:2 c) i) ne précisait pas comment la restriction à la production ou à la mise en vente devait être appliquée.

78. Le Canada avait décrit en détail ses programmes nationaux de commercialisation du lait, faisant observer que ces programmes s'appliquaient à tous les producteurs et à la totalité du lait produit au Canada. Le Canada a fait valoir que les retenues sur les quantités produites en sus du quota, qui faisaient que les revenus des agriculteurs étaient inférieurs au coût de production au comptant, assuraient que la production ne dépasse pas le quota de mise en marché qui avait été fixé. Selon le Canada, la capacité excédentaire actuelle de production montrait qu'en l'absence de ces restrictions gouvernementales, la production serait plus importante. Le Canada a présenté des analyses économétriques qui font ressortir que l'accroissement de la production serait de l'ordre de 31 à 39 pour cent. Les Etats-Unis ont fait valoir que la seule limite aux ventes de lait de consommation était celle que le marché pouvait supporter et qu'aucune pénalité n'était prévue pour les producteurs qui dépassaient leur "quota" de lait de consommation. En outre, les Etats-Unis ont soutenu que le mode de calcul des paiements de soutien pour le lait entrant dans les limites du quota était tel qu'il constituait peut-être une incitation financière à la surproduction. En fait, au cours des six années écoulées, la production totale de lait de transformation avait constamment dépassé le quota de mise en marché qui avait été fixé.

---

<sup>1</sup>Rapports sur la Conférence de La Havane, ICITO/I/8, page 97, paragraphe 17.

<sup>2</sup>EPCT/A/PV/19 .

79. Le Groupe spécial a rappelé que la prescription imposait la restriction effective de la production, et non pas simplement sa réglementation. Un élément majeur de l'obligation de restreindre la production résidait dans le fait que la mesure, quelle que soit la manière dont elle était appliquée, devait avoir pour effet de ramener la production au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de cette mesure. Le Groupe spécial a noté que ce concept était difficile à appliquer dans la pratique. Dans des cas tels que celui du Canada, où les mesures gouvernementales étaient en vigueur depuis de nombreuses années et étaient reliées au soutien des prix et autres incitations à la production, il était pratiquement impossible de déterminer ce que seraient les niveaux de production en leur absence. Cette détermination serait nécessaire afin de disposer d'une base objective de comparaison avec les niveaux actuels de production. A la lumière de ses constatations qui sont énoncées aux paragraphes 73 à 76 ci-dessus, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de poursuivre l'examen de cette question. En conséquence, il n'a pas formulé de constatation quant au point de savoir si le programme canadien de gestion des approvisionnements de produits laitiers constituait une mesure gouvernementale ayant pour effet de restreindre effectivement la production totale de lait cru au Canada.

### Nécessaires

80. Une autre prescription énoncée à l'article XI:2 c) i) est que les restrictions à l'importation doivent être "nécessaires à l'application" des mesures gouvernementales visant à restreindre l'offre. Le Groupe spécial a noté que le terme "nécessaire" n'avait jamais été défini, mais que le Groupe de travail sur les restrictions quantitatives, créé en 1955, avait conclu que "ce serait forcer le sens des dispositions de l'alinéa c) i) du paragraphe 2 de l'article XI, si les parties contractantes appliquaient à l'importation de produits transformés des restrictions plus sévères que celles qui sont nécessaires à l'application de la mesure restreignant la production ou la mise en vente du produit de base".<sup>1</sup> Il y avait également d'autres interprétations concernant les restrictions saisonnières. Dans le cas de restrictions appliquées à des produits transformés, il était difficile au Groupe spécial de dissocier complètement le critère de restrictions "nécessaires à l'application" de celui d'importations qui rendraient "inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". Si des importations non soumises à restrictions rendaient inopérante une mesure gouvernementale, il serait difficile de ne pas conclure qu'une certaine restriction des importations était nécessaire. Les arguments des parties avaient pour l'essentiel été les mêmes en ce qui concerne ces deux critères. Le Canada craignait que les importations éventuelles à venir ne remplacent la production canadienne de crème glacée et de yoghourt et évincent ainsi la proportion de lait canadien qui servait normalement à leur fabrication. Les Etats-Unis ont déclaré que la crème glacée et le yoghourt avaient été importés librement pendant les nombreuses années au cours desquelles le Canada avait appliqué un programme de gestion des approvisionnements sans créer apparemment de difficultés pour le fonctionnement de ce programme. En outre, les importations non soumises à restrictions de ces produits avaient acquis une part de marché très limitée, qui représentait une proportion infime de la production totale de lait du Canada.

81. Le Groupe spécial a reconnu le bien-fondé de l'argument du Canada selon lequel, s'agissant d'un produit qui est commercialisé presque exclusivement sous ses formes transformées, comme le lait, les restrictions à l'importation des produits transformés pourraient en quelque sorte être "nécessaires", afin d'assurer que les restrictions à la production du produit primaire ne soient pas compromises. Les effets qui en découlaient étaient, comme le Groupe spécial l'avait noté précédemment (paragraphe 73), indirects. Les usines de transformation canadiennes, qui ne pouvaient se procurer les ingrédients nécessaires à la fabrication des produits laitiers qu'en achetant sur le marché intérieur des produits de prix plus élevés, pourraient ne pas être en mesure de soutenir de façon effective la concurrence des produits transformés importés, et réduire par la suite leur production de ces produits transformés, et, partant, leur demande de lait cru. Toutefois, pour l'heure, il n'y avait pas d'éléments

---

<sup>1</sup>IBDD, S3/214.

de preuve suffisants qui permettent de penser que les importations futures de crème glacée et de yoghourt atteindraient des niveaux tels qu'ils affecteraient de façon significative la capacité des producteurs canadiens de vendre du lait cru. Dans le passé, les importations non soumises à restriction avaient acquis une part du marché canadien de la crème glacée et du yoghourt qui était inférieure à 0,5 pour cent et représentait moins du dix millième de 1 pour cent de la production totale de lait cru. Dans ces conditions et en l'absence d'une menace imminente pour le système canadien concernant les produits laitiers, le Groupe spécial a constaté que le critère de "nécessaires" à l'application des restrictions gouvernementales ne pouvait pas être satisfait.

#### Publication, niveau d'importations

82. Le Groupe spécial a noté que les autres dispositions de l'article XI:2 c), qui concernaient la publication et le niveau d'importations, ainsi que celles énoncées aux articles X et XIII, avaient trait à l'application des contingents. Etant donné que le Groupe spécial avait constaté que les contingents d'importation appliqués par le Canada à la crème glacée et au yoghourt ne pouvaient pas se justifier au titre de l'article XI:2 c) i), il n'a pas jugé nécessaire d'examiner si l'administration de ces contingents était conforme à l'Accord général.

#### Régime de licences

83. Le Groupe spécial a examiné les arguments des Etats-Unis, selon lesquels le régime de licences opérait comme une restriction quantitative en sus des contingents, étant donné que les licences n'étaient pas délivrées librement et avaient une durée de validité limitée. Eu égard aux constatations du Groupe spécial selon lesquelles les contingents ne pouvaient pas se justifier au titre de l'Accord général, dans la mesure où le régime de licences était un mécanisme servant à l'administration du système de contingentement, il ne reposait sur aucune base qui puisse le justifier, et le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire d'examiner plus avant son fonctionnement. Le Groupe spécial n'ignorait pas qu'en 1988, ayant annoncé les restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt, le Canada n'avait pas fixé de contingent, mais avait néanmoins exigé des licences d'importation. Le Groupe spécial a reconnu qu'il s'agissait d'une mesure exceptionnelle, qui avait été prise dans le passé et qui ne s'était pas répétée depuis 1988, et il n'a pas jugé nécessaire d'examiner plus avant sa conformité avec l'Accord général. Toutefois, il a noté que des restrictions appliquées au moyen de régime de licences discrétionnaire ne pouvaient pas satisfaire à la prescription énoncée à l'article XI:2 c), à savoir que le volume ou la valeur du produit dont l'importation est autorisée doit être publié au préalable.

#### CONCLUSIONS

84. A la lumière des considérations exposées aux paragraphes 57 à 81 ci-dessus, le Groupe spécial a conclu que les restrictions appliquées par le Canada à l'importation de crème glacée et de yoghourt sont incompatibles avec l'article XI:1 et ne peuvent pas se justifier au titre des dispositions de l'article XI:2 c) i). En particulier, le Groupe spécial a conclu que la crème glacée et le yoghourt ne satisfont pas aux prescriptions énoncées à l'article XI:2 c) i) pour ce qui est des "produits similaires", "quelle qu'en soit la forme", au lait cru canadien, car ils ne concurrencent pas directement le lait cru et il n'était pas non plus probable que leur importation libre rendrait inopérantes les mesures appliquées par le Canada à la production de lait cru. En outre, le Groupe spécial a conclu que les restrictions à l'importation de crème glacée et de yoghourt ne sont pas nécessaires à l'application du programme canadien concernant le lait cru.

85. En conséquence, le Groupe spécial recommande aux PARTIES CONTRACTANTES de demander au Canada de lever ces restrictions ou de les rendre conformes à ses obligations au regard de l'Accord général.