

26 octobre 1990

CANADA/COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE - DROITS  
AU TITRE DE L'ARTICLE XXVIII

*Décision de l'arbitre*  
(DS12/R - 37S/84)

Par le document DS12/3, les parties contractantes ont été informées que le Canada et les Communautés européennes étaient convenus de recourir à un arbitrage en ce qui concerne leur différend relatif à l'interprétation des droits de négociation résultant des accords bilatéraux du 29 mars 1962 sur le blé. Les parties contractantes ont également été informées que M. Gardner Patterson, ancien Directeur général adjoint du GATT, avait accepté de faire office d'arbitre.

On trouvera reproduite ci-après la décision de M. Patterson qui a été communiquée aux parties concernées le 16 octobre 1990.

---

DECISION DE L'ARBITRE

Différend entre le Canada et la Communauté économique européenne sur la question des droits que le Canada conservait, en ce qui concerne le blé ordinaire et le blé de qualité, à l'issue des négociations au titre de l'article XXIV:6 que le Canada a menées à leur terme avec la Communauté le 29 mars 1962, ainsi que sur la question des accords relatifs au blé de qualité et au blé ordinaire conclus le même jour entre les parties.

I

Le 16 juillet 1990, le Canada et la Communauté économique européenne ont informé le Directeur général qu'ils étaient convenus de recourir aux procédures d'arbitrage prévues par l'Accord à mi-parcours relatif au règlement des différends au sujet de la question en suspens des droits que le Canada conservait, en ce qui concerne le blé ordinaire et le blé de qualité, à l'issue des négociations au titre de l'article XXIV:6 que le Canada a menées à leur terme avec la Communauté le 29 mars 1962, ainsi qu'au sujet des accords relatifs au blé de qualité et au blé ordinaire conclus le même jour entre les parties.

Les parties sont convenues de demander à M. Gardner Patterson de faire office d'arbitre en l'espèce.

Les parties sont convenues que les questions à examiner étaient les suivantes:

"Le Canada conserve-t-il, en vertu de l'Accord bilatéral du 29 mars 1962 concernant le blé de qualité, tous les droits de négociateur prévus à l'article XXVIII?"

"Quel type de droits au regard de l'Accord général le Canada conserve-t-il en vertu de l'Accord bilatéral du 29 mars 1962 concernant le blé ordinaire?"

Chaque partie a présenté par écrit un exposé initial en date du 27 juillet 1990. Un second exposé écrit répondant au premier de l'autre partie a été présenté le 14 septembre 1990. Des entretiens ont eu lieu avec l'arbitre le 5 octobre 1990.

Il n'y avait pas de différend quant au fait que les droits de négociation que le Canada détenait concernant le blé étaient ceux d'un titulaire d'un droit de négociateur primitif et d'un principal fournisseur.

Les textes de ces deux accords étaient les suivants:

"REGLEMENT POUR LE BLE DE QUALITE

Accord pour le blé de qualité (n° ex 10.01 du Tarif extérieur commun) entre la Communauté économique européenne (désignée ci-après par "la Communauté"), les Etats membres de la Communauté économique européenne (désignés ci-après par "les Etats membres") et les pays non membres de la Communauté économique européenne signataires de cet accord (désignés ci-après par "les pays tiers").

Attendu que les tarifs nationaux des Etats membres sur le blé seront déconsolidés et que le tarif commun n'est pas consolidé, la Communauté et les Etats membres souscrivent aux engagements suivants:

- A. Jusqu'à la mise en vigueur de la politique agricole commune sur le blé (application du prélèvement ou des prélèvements aux importations):
- i) Les tarifs nationaux des Etats membres sur le blé tels que consolidés avant le 1er septembre 1960 ne seront pas augmentés.
  - ii) Aucun système ou pratique nouveaux de restriction ou de contrôle des importations ne seront introduits et, en maintenant les pratiques actuelles dans les systèmes nationaux, les Etats membres chercheront à éviter toute modification défavorable dans le niveau des importations.
- B. A partir de la date de la décision de la Communauté sur l'adoption de la politique commune sur le blé jusqu'à la fin des négociations avec les pays tiers:
- i) Les négociations seront entamées dès que le Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne aura décidé d'adopter la politique commune sur le blé et, au plus tard, le 30 juin 1963.
  - ii) La Communauté s'engage à entrer en négociation au sujet des conséquences sur les importations en provenance des pays tiers de la politique agricole commune qui sera appliquée. Elle n'exclut pas la négociation sur le taux maximum du prélèvement ou des prélèvements. Cette négociation prendra en considération l'importance du commerce international du blé et devra permettre l'évolution de ce commerce dans des conditions raisonnables et équitables.
  - iii) Les négociations porteront sur les blés de qualité.
  - iv) Les négociations se feront selon les procédures de l'article XXVIII du GATT. Les pays tiers auront dans ces négociations tous leurs droits contractuels existant sur le blé le 1er septembre 1960.
  - v) Des consultations auront lieu si les importations en provenance des parties contractantes non membres de la Communauté économique européenne marquent, durant n'importe quelle période, un fléchissement appréciable par rapport aux importations moyennes durant la période correspondante des trois dernières années. Si le fléchissement se rapporte à la mise en vigueur de la politique commune pour le blé, la Communauté et les Etats membres prendront les mesures appropriées pour remédier à ce fléchissement.

### Dispositions générales

- i) Pendant la durée de validité du présent accord, la Communauté et les Etats membres s'engagent à entrer à tout moment en consultation avec les pays tiers au sujet de son fonctionnement.
- ii) Les pays tiers n'entendent restreindre en aucune manière leurs droits au titre du GATT ou à tout autre titre d'insister sur l'abolition ou l'atténuation des systèmes ou pratiques des Etats membres qui ont pour effet de limiter les achats ou importations éventuels de blé en provenance des pays tiers en question."

### "ACCORD POUR LE BLE ORDINAIRE

Accord pour le blé ordinaire (ex 10.01 du Tarif douanier commun).

Le Canada, la Communauté économique européenne et ses Etats membres sont convenus de ce qui suit:

- A. Jusqu'à la mise en vigueur de la politique agricole commune sur le blé ordinaire (application du prélèvement ou des prélèvements), les Etats membres s'engagent à ne pas modifier leurs systèmes nationaux d'importation de manière à les rendre plus restrictifs.
- B. Dès l'adoption de la politique agricole pour le blé ordinaire, la Communauté s'engage à entrer en négociations avec le Canada sur la situation des exportations de ces produits par le Canada.

Les négociations prévues dans ce paragraphe se feront sur la base des droits de négociation (negotiating rights) que le Canada détenait au titre de l'Accord général pour ces produits à la date du 1er septembre 1960.

- C. Les parties signataires de cet accord ne limitent en aucune manière leurs droits au titre du GATT ou à tout autre titre.

Fait à Genève, le vingt-neuf mars mil neuf cent soixante-deux, en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi."

Les exposés écrits et les entretiens ont montré clairement que la réponse aux questions à examiner dépendait des réponses à trois questions subsidiaires. Premièrement, quel rapport éventuel y a-t-il entre ces accords et le GATT? Deuxièmement, ces accords confèrent-ils au Canada tous les droits, ou leur équivalent, prévus à l'article XXVIII? Troisièmement, dans l'affirmative, le Canada possède-t-il encore ces droits ou se sont-ils éteints au fil du temps?

## II

### REGLEMENT POUR LE BLE DE QUALITE

En mai 1959, les PARTIES CONTRACTANTES à l'Accord général ont organisé une conférence tarifaire dont l'un des objectifs était de "négocier les concessions existantes, conformément aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général, à la suite de la création de la Communauté économique européenne". Dans le cadre de cette conférence, le Canada et la Communauté économique européenne ont procédé à des négociations en 1960, 1961 et 1962 au titre de l'article XXIV:6. De sérieuses difficultés ont surgi dans les négociations sur le blé. L'une de ces difficultés était que

L'application de la politique agricole commune au blé n'était pas encore définitivement arrêtée, de sorte que le Canada ne pouvait pas évaluer en connaissance de cause les effets de la déconsolidation, par la Communauté, des droits de ses Etats membres. Le 27 juillet 1961, le délégué du Canada a écrit à la Communauté pour l'informer, notamment, que le désir du Canada "de terminer les négociations au titre de l'article XXIV:6 avec ou sans réserves devait être subordonné à un accord satisfaisant en ce qui concerne le blé ...".

L'accord espéré en ce qui concerne les concessions sur le blé n'avait pas encore été réalisé au printemps de 1962 et, le 29 mars 1962, les deux parties ont conclu les accords bilatéraux reproduits plus haut. Le même jour, elles ont officiellement informé le secrétariat du GATT, par une lettre conjointe, qu'elles avaient terminé leurs négociations au titre de l'article XXIV:6. Le rapport joint à cette lettre contenait une liste de toutes les concessions négociées. Les deux accords sur le blé y étaient également joints.

Depuis 1962, le Canada et la Communauté économique européenne ont à plusieurs reprises procédé à des négociations au titre de cet accord ou sont convenus de reporter la reprise des négociations à plus tard. Aucun règlement n'a été réalisé à ce jour.

Vu que les exportations de blé à destination de la Communauté économique européenne sont d'une grande importance pour le Canada, vu que l'on ne savait pas en 1962 ce que seraient les restrictions à l'importation dans le cadre de la politique agricole commune et vu que les parties étaient soumises à une très forte pression pour qu'elles mènent à leur terme les négociations au titre de l'article XXIV:6; vu ces faits et attendu qu'il est permis de postuler que les parties étaient pleinement versées dans les problèmes concernant l'Accord général, qu'elles avaient toute compétence en la matière et qu'elles agissaient de bonne foi, sur la base de ces considérations ma conclusion est que ces accords avaient pour finalité de placer le Canada, sur le plan juridique, dans une position équivalente à celle dans laquelle il aurait été si le délai prévu à l'article XXVIII n'avait pas été applicable. S'il en avait été autrement, je ne vois pas pourquoi le Canada aurait signé ces accords.

#### A.

Un point très controversé est celui du rapport entre ces accords et l'Accord général et celui de savoir si le Canada peut soumettre aux procédures multilatérales de l'Accord général une plainte fondée sur un accord bilatéral.

Le texte de ces accords ne fait pas mention du lien entre eux et les négociations au titre de l'article XXIV:6. Ces accords n'ont pas non plus été notifiés aux autres parties contractantes comme l'a été le texte des concessions négociées avec succès. Le Protocole de clôture des négociations au titre de l'article XXIV:6 ne fait pas mention de ces accords bilatéraux et ne mentionne pas non plus que la question des céréales n'était pas encore réglée. De l'avis de la CEE, ces faits montrent clairement qu'il s'agit d'accords bilatéraux qui n'ont été ni négociés ni conclus dans le cadre de l'Accord général.

Toutefois, il s'est amplement avéré que ces accords ont été négociés dans le contexte des négociations de 1960-62 au titre de l'article XXIV:6. Ils ont été joints à la lettre officielle attestant la conclusion de ces négociations. La CEE elle-même a lié à diverses occasions le Règlement pour le blé de qualité à ces négociations. Par exemple, dans un échange de lettres datées du 22 mai 1979 et intitulées "Négociations commerciales multilatérales" (ce qui est en soi significatif), il est déclaré: "Le Canada et la Commission des Communautés européennes sont convenus de se rencontrer en 1982 en vue d'examiner la question du règlement du problème en suspens concernant les exportations de blé de qualité du Canada vers la CEE qui ressort de l'échange de lettres résultant des négociations au titre de l'article XXIV:6 de l'Accord général (non souligné dans le texte) de 1962 et de 1975". Dans une

lettre adressée le 12 mai 1978 à la Commission des Communautés, le Canada déclarait notamment: "les négociations de 1960 à 1962 et de 1973 à 1975 au titre de l'article XXIV:6 entre le Canada et la CEE ont abouti à un règlement provisoire (1962) pour le blé de qualité ... ". Cette assertion n'a apparemment pas été contestée par la CEE. Une autre preuve du lien entre cet accord et les négociations au titre de l'article XXIV:6 résulte de ce que la Communauté déclarait dans une "proposition" présentée en janvier 1979, à savoir: "cet accord fait partie intégrante des obligations de la Communauté et des Etats membres sous le GATT et remplace les droits du Canada pour le blé et l'orge résultant des négociations au titre de l'article XXIV:6 avec la Communauté de 1960 à 1962 (tel qu'exposé dans l'Accord du 29 mars 1962 sur le blé de qualité) ... ".

Je conclus de cet ensemble complexe de considérations que le Règlement pour le blé de qualité a été négocié - et conclu - dans le contexte des négociations au titre de l'article XXIV:6.

En principe, une plainte fondée sur un accord bilatéral ne peut pas être soumise aux procédures de règlement multilatéral des différends du GATT. Une exception est justifiée en l'espèce vu le lien étroit de cet accord bilatéral particulier avec l'Accord général, vu que ledit accord est conforme aux objectifs de l'Accord général et vu que les deux parties ont demandé conjointement à recourir aux procédures d'arbitrage du GATT.

## B.

Quels droits, ou leur équivalent, s'il en existe, l'Accord confère-t-il au Canada au titre de l'article XXVIII?

Quels droits fondamentaux sont-ils conférés par le paragraphe B iv) du Règlement pour le blé de qualité qui, ainsi qu'il a été noté, stipule que "Les négociations se feront selon les procédures de l'article XXVIII du GATT" et que, dans ces négociations, "(le Canada) ... aura ... tous les droits contractuels existant pour lui sur le blé de qualité le 1er septembre 1960"? La Communauté économique européenne soutient que cette disposition ne se réfère à aucun droit - en particulier à aucun droit de retirer des concessions - qu'elle se réfère seulement à des questions de procédure et ce, à titre indicatif. Les négociations qui y sont prévues, déclare la Communauté, sont simplement les " ... négociations normales sur l'évolution des échanges comme dans le cas d'un accord bilatéral". La Communauté fait également valoir que la reconnaissance et l'acceptation de cette procédure ne supposent pas la reconnaissance de droits de négociation résultant de l'Accord général. La Communauté soutient que l'objet même d'un accord bilatéral de cette nature est de substituer des droits bilatéraux à des droits multilatéraux antérieurs et que ce paragraphe contient simplement un "engagement conventionnel" de tenir compte des intérêts commerciaux du Canada. Il a été prétendu que cette interprétation est étayée par le paragraphe B v) du Règlement qui dispose notamment que des consultations auront lieu si les importations en provenance de parties contractantes non membres de la Communauté marquent, durant n'importe quelle période, un fléchissement appréciable par rapport aux importations moyennes durant la période correspondante des trois dernières années, mais il n'y est pas fait mention que ces consultations seront menées dans le contexte des articles XXII, XXIII ou XXVIII.

A l'appui de la thèse selon laquelle le Règlement proroge à l'évidence la validité des droits (ou de leur équivalent) qu'il tient de l'Accord général, le Canada cite la Note verbale de la Communauté économique européenne en date du 23 décembre 1983, qui contient ce qui suit: "Les services de la Commission, à la lumière de la demande de nouvelle prorogation présentée par les autorités canadiennes, et vu que la réunion tenue en juin 1983 n'a pas permis d'arriver à une solution en la matière, confirment que la validité des droits que le Canada tient de l'Accord général en ce qui concerne le blé de qualité sera prorogée jusqu'à la fin de 1984." Le 21 novembre 1984, la Commission est convenue que la validité des droits de négociateur du Canada était prorogée au-delà du 31 décembre 1984.

En outre, il convient de tenir compte du principe généralement admis en vertu duquel le droit de retirer des concessions fait partie intégrante du droit de négocier, droit qui n'est pas contesté en l'espèce. Il est utile de rappeler que l'article XXIV:6 spécifie lui-même que, dans les négociations requises par l'article XXIV, "la procédure prévue à l'article XXVIII sera applicable". Il ne peut y avoir aucun doute qu'en l'espèce les procédures comprennent le droit de retirer des concessions.

La Communauté économique européenne reconnaît que le Canada pouvait invoquer dès le début l'article XXVIII et procéder selon les règles bien établies pour modifier sa liste, y compris pour retirer des concessions présentant de l'intérêt pour la Communauté. La Communauté déclare que, dans toute négociation de cette nature, les accords sur le blé "entrent en ligne de compte" et en particulier que, dans une négociation de cette nature, le Canada peut "invoquer ses droits de négociation" en vigueur le 1er septembre 1960. Selon la Communauté, si, dans des négociations de cette nature, le Canada et la Communauté ne peuvent pas arriver à un accord sur la compensation, aussi bien le Canada que la Communauté économique européenne pourront invoquer les dispositions de l'article XXVIII:3. mais, à coup sûr, le paragraphe B iv) du Règlement pour le blé a nécessairement une plus grande signification. Le Canada ne souhaite pas modifier sa liste: il cherche à obtenir compensation pour les modifications des listes des Etats membres primitifs résultant de la mise en place de la politique agricole commune.

Le libellé du paragraphe B iv) paraît clair et sans équivoque aux yeux de l'arbitre: il préserve l'équivalent de tous les droits contractuels que le Canada tenait de l'Accord général au 1er septembre 1960. Ces droits étaient ceux d'un titulaire d'un droit de négociateur primitif et d'un principal fournisseur. Ils comprennent donc l'équivalent de tous les droits résultant de l'article XXVIII, y compris celui de retirer des concessions.

### C.

Reste la question de savoir si, en reconnaissant formellement que les négociations au titre de l'article XXIV:6 (qui se sont déroulées selon les procédures énoncées à l'article XXVIII) sont arrivées à leur terme en 1962, le Canada a perdu son droit de se prévaloir des dispositions de l'article XXVIII:3, y compris celui de retirer des concessions équivalentes. Ce paragraphe dudit article ne peut être invoqué que si l'on ne peut pas arriver à un accord. En outre, un délai strict s'attache à l'exercice de ce droit de retirer des concessions. Ce délai est arrivé à expiration depuis longtemps en ce qui concerne les négociations de 1960-62 au titre de l'article XXIV:6.

Toutefois, comme il est noté plus haut, je conclus que la finalité même de cet accord bilatéral était de placer le Canada, sur le plan juridique, dans une position équivalente à celle dans laquelle il aurait été si le délai prévu à l'article XXVIII n'avait pas été applicable.

Il s'ensuit que le Canada conserve un droit de retirer des concessions équivalentes si les négociations au titre de cet accord bilatéral ne sont pas couronnées de succès.

Pour résumer, ma conclusion est que le Canada conserve au travers de l'Accord bilatéral du 29 mars 1962 en ce qui concerne le blé de qualité tous les droits de négociation prévus à l'article XXVIII, ou leur équivalent.

Il faut souligner que le délai fixé à l'article XXVIII:3 a notamment pour objet de sauvegarder les intérêts des pays tiers. Si le Canada exerce son droit de retirer des concessions, il a pour obligation d'accorder une compensation aux pays tiers qui ont des droits de négociation à l'égard du Canada pour les produits pour lesquels des concessions seraient retirées.

III

ACCORD POUR LE BLE ORDINAIRE

Il a été avancé que toutes les considérations exposées plus haut en ce qui concerne le Règlement pour le blé de qualité s'appliquent, mutatis mutandis, à l'Accord pour le blé ordinaire. La situation me paraît être tout à fait différente. Le texte de l'Accord pour le blé ordinaire est moins précis et moins détaillé. Il ne fait état que des négociations et ne fait pas mention expressément des droits résultant de l'article XXVIII. Plus important est le fait que, pendant près de trois décennies, de 1962 à 1990, le Canada n'a apparemment jamais demandé que les négociations prévues dans ledit accord soient poursuivies, bien qu'il ait procédé à des négociations actives au titre du Règlement pour le blé de qualité. Les propositions formulées par le Canada en 1978 et 1984 en vue d'un accord sur le blé de qualité n'étaient pas accompagnées d'une proposition parallèle pour le blé ordinaire.

Ledit accord ne prévoyait aucun délai pour l'ouverture ou la conclusion des négociations. Néanmoins, pour qu'un système multilatéral de commerce international fonctionne convenablement, il faut qu'au bout d'un certain temps, silence vaille acceptation d'un état de choses ou renonciation à toute plainte. La prévisibilité et la stabilité, qui sont les caractéristiques premières du système du GATT, l'exigent.

J'en conclus qu'en étant resté silencieux aussi longtemps en ce qui concerne l'Accord pour le blé ordinaire, le Canada a renoncé à tout droit qu'il pouvait détenir en 1962 au titre de l'Accord général.

Genève, le 16 octobre 1990