

**RÉDUCTION DES TARIFS DOUANIERS SUR LES
PRODUITS SOUMIS À LA GESTION DE L'OFFRE
EN VERTU DU GATT ET DE L'ALÉNA**

Anthony Chapman
Division de l'économie

Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement

Février 1994



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|---|-------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| TARIFICATION EN VERTU DE L'URUGUAY ROUND | 2 |
| PRÉSÉANCE DE L'ALÉNA OU DU GATT EN CE QUI A TRAIT AUX MESURES DE TARIFICATION DU GATT..... | 3 |
| A. Commerce entre le Canada et les États-Unis..... | 3 |
| B. Commerce entre le Canada et le Mexique..... | 7 |
| C. Règlement des différends..... | 7 |
| CONCLUSION | 8 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉDUCTION DES TARIFS DOUANIERS SUR LES PRODUITS SOUMIS À LA GESTION DE L'OFFRE EN VERTU DU GATT ET DE L'ALÉNA

INTRODUCTION

À l'heure actuelle, le Canada limite de façon stricte ses importations de produits laitiers, de produits de la volaille et d'ovoproduits. En l'absence de tels contingents (quotas) à l'importation, il serait impossible de faire augmenter les prix de ces produits par le truchement des programmes internes de gestion de l'offre, car on satisferait alors en partie à la demande intérieure en important de l'étranger.

Ces contingents sont autorisés en vertu du sous alinéa XI : 2c)i) du GATT, qui permet des restrictions à l'importation de produits de l'agriculture ou des pêches 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.

En vertu de l'accord de l'Uruguay Round du GATT, conclu en décembre 1993, les contingents à l'importation de produits agricoles doivent être remplacés par leurs équivalents tarifaires d'ici au 1^{er} juillet 1995 et réduits sur une période de six ans, à compter de 1995, d'un minimum de 15 p. 100 par produit. Dans l'ensemble, les tarifs sur les produits agricoles, y compris les équivalents tarifaires, doivent être réduits de 36 p. 100 sur six ans. Afin de remplir ses obligations aux termes de l'accord du GATT, le gouvernement canadien se propose de remplacer par des tarifs son système de contingents à l'importation de produits laitiers, de produits de la volaille et d'ovoproduits.

Toutefois, en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), les Parties doivent éliminer les droits de douane qui frappent leurs produits respectifs. Le commerce entre le Canada et les États-Unis est régi par le calendrier d'élimination progressive des tarifs prévu dans l'Accord de libre-échange (ALÉ) entre le Canada et les États-Unis. En vertu de l'ALÉ, les

tarifs douaniers doivent être éliminés selon l'une des trois façons suivantes : a) immédiatement; b) sur cinq ans; c) sur dix ans.

Le conflit entre le plan de réduction tarifaire du GATT (15 p. 100 par poste tarifaire sur six ans — 36 p. 100 dans l'ensemble) et les dispositions de l'ALÉ et de l'ALÉNA selon lesquelles l'élimination complète des les tarifs entre le Canada et les États-Unis doit avoir lieu d'ici à 1998 soulève des questions au sujet de l'accord qui a préséance.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont des opinions divergentes sur la question. Le Canada avance que les dispositions du GATT sur la réduction des tarifs ont préséance, alors que les États-Unis soutiennent que les tarifs imposés aux termes du GATT devront être réduits, puis éliminés, conformément à l'ALÉNA. Dans l'analyse qui suit, nous examinons les articles pertinents du GATT et de l'ALÉNA et exposons les arguments que le Canada et les États-Unis pourraient invoquer pour soutenir leur point de vue respectif.

TARIFICATION EN VERTU DE L'URUGUAY ROUND

Dans l'Accord relatif à l'agriculture conclu au terme des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, les Parties ont convenu, entre autres, de convertir en tarifs toutes leurs barrières non tarifaires à l'importation d'ici au 1^{er} juillet 1995. Le paragraphe 4(2) de l'Accord stipule :

Les membres ne maintiendront pas de mesures du type de celles qui ont dû être converties en droits de douane proprement dits, ni ne recourront ni ne reviendront à de telles mesures, exception faite de ce qui est prévu à l'article 5 et à l'annexe 5⁽¹⁾.

Un renvoi qui accompagne l'article 4 mentionne que les mesures devant être converties en droits de douane comprennent les restrictions quantitatives à l'importation. En outre, d'autres documents découlant de l'Uruguay Round stipulent clairement que les contingents d'importation doivent être transformés en équivalents tarifaires⁽²⁾.

(1) *Accord relatif à l'agriculture*, MTN/FA II-A1A-3, article 4.

(2) *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Program*, MTN.GNG/MA/W/24, Annexe 3.

Le gouvernement du Canada propose que l'équivalent tarifaire des contingents actuels soit de 283,8 p. 100 pour le lait, de 351,4 p. 100 pour le beurre, de 289 p. 100 pour le fromage cheddar, de 280,4 p. 100 pour le poulet et de 192,3 p. 100 pour les oeufs.

PRÉSÉANCE DE L'ALÉNA OU DU GATT EN CE QUI A TRAIT AUX MESURES DE TARIFICATION DU GATT

A. Commerce entre le Canada et les États-Unis

Il y a de nombreuses références au GATT dans l'ALÉNA. Le paragraphe 103(2) de ce dernier établit le principe général selon lequel l'ALÉNA prévaut sur le GATT et d'autres accords dont le Canada, les États-Unis et le Mexique sont signataires, sauf dispositions contraires explicites dans l'Accord. Par conséquent, pour que les exigences de tarification et les réductions tarifaires du GATT aient préséance sur les dispositions de l'ALÉNA visant l'élimination des tarifs, l'ALÉNA doit reconnaître que les exigences en question du GATT font exception à ses propres dispositions générales.

Comme nous l'avons déjà mentionné, en vertu du GATT, des tarifs doivent remplacer les obstacles non tarifaires à l'importation de produits agricoles et tous les tarifs, y compris ceux qui sont imposés par suite de la tarification, devront être réduits sur une période de six ans, soit de 1995 à 2001, d'au moins 15 p. 100 par produit ou de 36 p. 100 dans l'ensemble. D'un autre côté, l'ALÉNA interdit au Canada et aux États-Unis d'augmenter les droits de douane existants ou d'en instituer de nouveaux, sauf dans la mesure où l'Accord en dispose autrement, et il exige que les tarifs sur les produits agricoles soient éliminés d'ici au 1^{er} janvier 1998 (paragraphe 302(1) et (2)).

Toutefois, la portée et le champ d'application de l'article 302, et en fait de tout le troisième chapitre de l'ALÉNA, sont restreints expressément par le premier article de ce chapitre, lequel prévoit des exceptions aux dispositions de l'ALÉNA concernant l'accès aux marchés et l'élimination des tarifs. L'article 300 stipule :

- Le présent chapitre s'applique au commerce des produits des Parties, ce qui comprend [...]
- c) les produits visés par tout autre chapitre de la présente partie, sauf disposition contraire dans [...] le chapitre en question.

Le chapitre de l'ALÉNA qui porte sur le commerce des produits agricoles est le Chapitre 7. Dès le début, le paragraphe 701(2) établit la préséance, en cas d'incompatibilité, des articles visant l'agriculture sur les autres dispositions de l'ALÉNA.

Les modalités particulières du commerce agricole entre les Parties sont décrites dans les annexes du chapitre. L'Annexe 702.1 intègre à l'ALÉNA une série de dispositions de l'ALÉ ayant trait au commerce agricole entre le Canada et les États-Unis, y compris l'article 710 de l'ALÉ. Cet article, qui fait référence aux droits et obligations du Canada aux termes du GATT, stipule :

Sauf stipulation expresse à l'effet contraire dans le présent Chapitre, les Parties conservent, relativement aux produits agricoles, aux aliments, aux boissons et à certains produits connexes, les droits et obligations prévus dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et les accords négociés dans le cadre du GATT⁽³⁾, y compris leurs droits et obligations en vertu de l'article XI du GATT.

Au paragraphe 4 de l'Annexe 702.1, il est précisé que le Canada et les É.-U. reconnaissent que l'article 710 de l'ALÉ incorpore leurs droits et obligations en vertu du GATT relativement au commerce agricole. Ainsi, l'article 710 de l'ALÉ étant incorporé aux dispositions de l'ALÉNA, les obligations du Canada concernant le commerce agricole en vertu du GATT et des accords négociés dans le cadre du GATT deviennent un élément de l'ALÉNA.

Mais qu'advient-il si ces obligations aux termes du GATT entrent en conflit avec les dispositions visant l'accès aux marchés et l'élimination des tarifs du Chapitre 3 de l'ALÉNA? Comme nous l'avons déjà mentionné, en vertu de l'article 300 de l'ALÉNA, le champ d'application de l'article 302 peut être limité par les dispositions d'autres chapitres de l'ALÉNA, et le paragraphe 701(2) donne préséance au Chapitre 7 en cas d'incompatibilité avec d'autres dispositions de l'ALÉNA. De plus, en vertu du droit international, lorsqu'un traité, en l'occurrence l'ALÉNA, stipule expressément qu'il est assujéti aux dispositions d'un autre traité, celles du GATT dans le cas présent, ce deuxième traité s'applique dans l'éventualité d'un conflit⁽⁴⁾. Il semble donc s'ensuivre que les droits et obligations aux termes du GATT, maintenus en vertu de l'article 710 de l'ALÉ, pourraient prévaloir à la fois sur l'interdiction d'instaurer de nouveaux droits de douane faite par l'ALÉNA et sur le calendrier d'élimination des tarifs qui y est stipulé.

(3) C'est nous qui soulignons.

Quoique l'on pourrait soutenir que les droits et obligations du Canada aux termes du GATT sont incorporés à l'ALÉNA et peuvent prévaloir en cas de conflit avec cet accord, une question importante demeure, celle de savoir quels droits et obligations se trouvent ainsi intégrés : s'agit-il de ceux qui existaient avant l'ALÉNA, ou de ceux qui peuvent être créés après l'entrée en vigueur de ce dernier? Autrement dit, l'accord récent de l'Uruguay Round en matière d'agriculture, même s'il entre en vigueur après l'ALÉNA, répond-il à la définition d'un accord négocié dans le cadre du GATT, qui serait par conséquent incorporé à l'ALÉNA en vertu de l'article 710 de l'ALÉ? Il s'agit ici de déterminer si l'expression « accord négocié dans le cadre du GATT », à l'article 710 de l'ALÉ, vise à la fois les accords futurs du GATT et les accords existants.

À cet égard, le paragraphe 103(1) de l'ALÉNA est instructif. Les Parties y confirment leurs droits et obligations « existants » aux termes du GATT, c'est-à-dire ceux qui étaient en vigueur le 1^{er} janvier 1994⁽⁵⁾. Toutefois, on n'utilise le mot « existant » ni à l'article 710 de l'ALÉ ni à l'Annexe 702.1(4), qui incorpore à l'ALÉNA les droits et obligations du Canada et des États-Unis aux termes du GATT. On pourrait donc soutenir que les droits et obligations aux termes du GATT qui sont intégrés à l'ALÉNA englobent ceux d'accords futurs et, partant, ceux qui ont été convenus dans l'Uruguay Round.

Le paragraphe 309(1) de l'ALÉNA, qui traite des restrictions quantitatives à l'importation et l'exportation, peut également étayer l'argument selon lequel l'ALÉNA intègre les droits et obligations futurs aux termes du GATT. Ce paragraphe stipule :

Sauf disposition contraire du présent accord, aucune des Parties ne pourra adopter ou maintenir une interdiction ou une restriction à l'importation d'un produit d'une autre Partie ou à l'exportation ou à la vente pour exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre Partie, sauf en conformité avec l'article XI de l'Accord général, et ses notes interprétatives; à cette fin, l'article XI de l'Accord général et ses notes interprétatives, ou toute disposition équivalente d'un accord qui lui aura succédé et auxquels toutes les Parties auront adhéré, sont incorporés au présent accord et en font partie intégrante.

(4) *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, paragraphe 30(2).

(5) En vertu du paragraphe 201(1) de l'ALÉNA, « existant » signifie en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Étant donné que l'article 309 de l'ALÉNA pourvoit à l'intégration à l'ALÉNA d'accords qui auront succédé à l'article XI du GATT, on pourrait soutenir que les dispositions de l'accord récent de l'Uruguay Round portant sur la tarification des contingents d'importation et sur les réductions tarifaires connexes sont des dispositions équivalentes d'un accord ayant succédé à l'article XI et font donc partie intégrante de l'ALÉNA. De façon plus générale, on pourrait soutenir que puisque l'article 309 et d'autres articles de l'ALÉNA visent nettement des accords futurs aux termes du GATT, il serait illogique que les dispositions de l'ALÉNA concernant l'agriculture s'appliquent uniquement aux obligations aux termes du GATT qui étaient en vigueur avant le 1^{er} janvier 1994.

D'un autre côté, on pourrait invoquer les mêmes dispositions pour faire valoir la préséance du calendrier de réduction des tarifs de l'ALÉNA. Contrairement à ce qui a été dit plus haut, on pourrait affirmer que l'article 309 a pour objet de régir les barrières commerciales de nature quantitative plutôt que des tarifs douaniers. Le libellé de l'article 309 est semblable à celui de l'article XI du GATT, qui s'intitule « Élimination générale des restrictions quantitatives ». En outre, l'article 309 se trouve au Chapitre 3 de l'ALÉNA, sous la rubrique « Section C — Mesures non tarifaires ». Il n'est pas évident, selon le libellé de l'article lui-même, que les négociateurs avaient l'intention d'admettre des accords ayant succédé à l'article XI du GATT autres que des accords de nature quantitative. L'article 309 exclut les restrictions à l'importation et à l'exportation, sauf en conformité de l'article XI du GATT, et « à cette fin »⁽⁶⁾ l'ALÉNA intègre l'article XI ou toute disposition équivalente d'un accord qui lui aura succédé. La « fin » ou l'objet dont il est question à l'article 309 consiste à limiter l'utilisation des restrictions quantitatives aux cas spéciaux prévus à l'article XI du GATT et dans les accords qui lui auront succédé. On pourrait par conséquent soutenir que l'article en question n'autorise pas l'instauration ni le maintien de droits de douane conformément à la proposition de tarification canadienne.

Par ailleurs, on pourrait aussi se servir du fait que certaines dispositions de l'ALÉNA, tel l'article 309, font expressément référence à des accords futurs aux termes du GATT pour réfuter la position selon laquelle l'ALÉNA incorpore les dispositions de l'Uruguay Round concernant la tarification et la réduction des tarifs douaniers. On pourrait affirmer que l'absence de toute référence précise à des accords futurs à l'Annexe 702.1, alors que de telles références existent

(6) C'est nous qui soulignons.

dans d'autres articles de l'ALÉNA, signifie que l'ALÉNA ne vise que les obligations courantes aux termes du GATT.

B. Commerce entre le Canada et le Mexique

L'élimination des tarifs douaniers avec le Mexique est traitée à l'article 302 et à l'Annexe 302:2 de l'ALÉNA, qui prévoient une période maximale d'élimination progressive de 15 ans. En fait, tous les tarifs canadiens à l'égard de produits mexicains seront éliminés d'ici au 1^{er} janvier 2003. Toutefois, les droits sur les produits laitiers, les produits de la volaille et les ovoproduits sont exemptés (paragraphe 703(2) et Annexe 703.2).

En vertu de l'Annexe 703.2, le Canada et le Mexique sont convenus d'incorporer à l'ALÉNA leurs droits et obligations touchant les produits agricoles aux termes du GATT et d'accords négociés dans le cadre du GATT, y compris leurs droits et obligations en vertu de l'article XI du GATT. L'Annexe stipule également que le Canada ou le Mexique peuvent adopter ou maintenir une interdiction, une restriction ou un droit à l'importation de produits laitiers, de produits de la volaille et d'ovoproduits en provenance de l'autre partie.

C. Règlement des différends

À moins que le Canada et les États-Unis puissent concilier leurs divergences de vues concernant les réductions tarifaires sur les produits soumis à la gestion de l'offre, on aura sans doute recours aux procédures officielles de règlement des différends. Le Chapitre 20 de l'ALÉNA établit un mécanisme visant la résolution d'éventuels différends au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'Accord, ou lorsqu'une Partie estime qu'une mesure est incompatible avec les obligations découlant de l'Accord ou annule ou compromet un de ses avantages (article 2004).

Étant donné qu'il a trait à l'interprétation ou à l'application de l'ALÉNA, un différend touchant l'instauration ou la réduction de tarifs douaniers sur les produits soumis à la gestion de l'offre ferait vraisemblablement l'objet d'un règlement en vertu du Chapitre 20. Les États-Unis pourraient également soutenir que le refus du Canada d'éliminer les tarifs douaniers sur ces produits est incompatible avec les obligations prévues à l'ALÉNA et annule ou compromet des avantages que les États-Unis prévoyaient obtenir en vertu de l'Accord.

Par ailleurs, l'ALÉNA n'exclut pas le règlement des différends en vertu du GATT. De façon générale, les différends éventuels liés à l'ALÉNA et au GATT peuvent être réglés dans l'un ou l'autre forum, à la discrétion de la Partie plaignante, laquelle doit, si elle entend recourir au GATT, aviser toute tierce Partie de son intention. Si la tierce Partie désire invoquer la procédure de règlement des différends pour ce problème, elle doit s'entendre avec la Partie plaignante sur une instance unique. En cas de désaccord, le différend est normalement réglé en vertu de l'ALÉNA (paragraphe 2005(2)). Cependant, une fois que la procédure de règlement est amorcée en vertu du GATT ou du Chapitre 20 de l'ALÉNA, l'instance ne peut être modifiée.

CONCLUSION

Sauf disposition contraire de l'ALÉNA, cet accord a préséance sur le GATT. L'ALÉNA n'accorde pas explicitement au Canada le droit de maintenir ou d'instaurer des droits de douane sur les produits laitiers, les produits de la volaille et les ovoproduits importés des États-Unis. Par conséquent, pour étayer sa position sur la tarification et la réduction des tarifs conformément à l'accord de l'Uruguay Round du GATT, le Canada doit s'en remettre à certaines dispositions de l'ALÉNA (p. ex., l'article 309) et de l'ALÉ (p. ex., l'article 710), ainsi qu'aux principes généraux du droit international.

On peut apporter de bons arguments à la thèse selon laquelle le Canada a le droit d'appliquer des tarifs en vertu de l'Accord relatif à l'agriculture de l'Uruguay Round. Néanmoins, la position des États-Unis selon laquelle l'ALÉNA a préséance sur le GATT en matière de réductions tarifaires n'est pas sans fondement.