

Le groupe spécial de l'ACEUM rend sa décision au sujet de l'interprétation que fait le Canada des contingents tarifaires applicables à l'industrie laitière en vertu de l'Accord.

7 JANVIER 2022 11 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- [Agroentreprise](#)
- [Commerce international](#)
- [Droit de la concurrence](#)

Auteurs(trice): [Alan Kenigsberg](#), [Malcolm Aboud](#), [Brad Wall](#), [Chelsea Rubin](#)

La réglementation de l'industrie laitière canadienne est depuis longtemps une source de tensions entre le Canada et les États-Unis, son principal partenaire commercial. Le 4 janvier 2022, le premier groupe spécial de règlement des différends (le GSRD) mis sur pied depuis la conclusion de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) a publié sa décision, laquelle façonnera les futurs échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Dans son rapport, le GSRD a conclu que certaines pratiques du gouvernement canadien en lien avec l'industrie laitière contreviennent à ses engagements aux termes de l'ACEUM.

Contexte

Le différend est survenu en raison du système de « gestion de l'offre »^[1] que le Canada utilise pour réglementer son industrie laitière. La gestion de l'offre autorise certains secteurs producteurs de biens, dont l'industrie laitière, à restreindre l'offre en fonction de la consommation attendue des Canadiens pour que les prix demeurent stables et prévisibles. Ce système repose sur trois piliers :

- [Contrôle de la production](#) : Une agence pancanadienne chargée de la mise en marché décide des quantités qui seront produites pour chaque bien, puis établit des contingents de production pour chaque province. Les exploitants agricoles se voient attribuer un contingent.
- [Mécanismes d'établissement des prix](#) : Le prix plancher des produits est garanti. Les exploitants agricoles les négocient, par l'intermédiaire de régies provinciales de mise en marché, avec les transformateurs. Ces derniers les transforment ensuite en produits destinés aux consommateurs.
- [Contrôle des importations](#) : Le Canada établit des contingents tarifaires (CT) au moyen d'accords de libre-échange afin de restreindre le volume de produits laitiers étrangers qui entrent sur le marché canadien. C'est ce troisième pilier que le GSRD était appelé à examiner.

Les CT fixent, pour un produit donné, une limite au volume qui peut bénéficier de droits de douane réduits à l'importation. Les droits de douane préférentiels s'appliquent aux importations qui se situent dans la limite du contingent pour le produit ou la catégorie de produits en cause. Bien que les CT n'imposent pas de limite absolue à la quantité de produit pouvant être importée, des droits de douane plus élevés s'appliquent aux importations qui

excèdent les contingents. Dans le cadre de ses engagements tarifaires prévus au Chapitre 2 de l'ACEUM, le Canada maintient des CT pour 14 catégories de produits laitiers distinctes.

Le différend est survenu lorsque les États-Unis ont remis en cause l'attribution par le Canada des CT pour les produits laitiers.

Le mécanisme de répartition de ces 14 CT qu'a adopté le Canada prévoyait la création de « réserves » destinées aux transformateurs à même les CT. Les transformateurs bénéficiant de ces réserves accédaient ainsi à une portion de chaque CT allant de 85 % à la totalité du volume. Les autres demandeurs admissibles aux CT pouvaient ensuite présenter une demande relativement à la portion résiduelle (soit au plus 15 % du volume) de leurs réserves respectives.

Les États-Unis ont contesté la pratique canadienne qui consiste à réserver de 85 à 100 % des CT au seul profit des transformateurs. Selon eux, ces mesures empêchent les producteurs, les travailleurs et les exportateurs de l'industrie laitière américaine d'avoir recours aux CT et de tirer pleinement parti de l'ACEUM. Un importateur de produits laitiers américain qui ne peut avoir recours aux CT sera vraisemblablement assujéti aux droits tarifaires élevés qui s'appliquent une fois la limite des contingents atteinte. Selon le produit en cause et les circonstances, ces tarifs peuvent atteindre ou même excéder 313,5 %.^[2]

Le 9 décembre 2020, conformément à l'ACEUM, les États-Unis ont demandé des consultations avec le Canada au sujet de cette pratique. Elles ont eu lieu le 21 décembre suivant, mais les parties n'ont pas été en mesure de trouver une solution mutuellement satisfaisante. En mai 2021, les États-Unis ont mis de l'avant le premier différend d'État à État régi par l'ACEUM, en demandant l'institution d'un groupe spécial pour examiner la pratique canadienne en matière de réserves de CT destinées aux transformateurs.

Les fondements du différend et la décision du GSRD

Le GSRD était expressément chargé de déterminer si la pratique du Canada qui consiste à réserver des CT au seul profit des transformateurs est incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'ACEUM, soit :

- Son engagement, en vertu de l'article 3.A.2 11b), de ne pas « limiter l'attribution d'une part de contingent aux transformateurs »;
- Son engagement, en vertu de l'article 3.A.2 11c), de voir à ce que « l'attribution de chaque part [des CT] soit faite [...] dans toute la mesure du possible, selon les quantités demandées par le demandeur »;
- Son engagement, en vertu des articles 3.A.2 4b) et 3.A.2 11e), d'adopter des méthodes et des procédures « justes et équitables » dans l'administration de ses CT; et
- Son engagement, en vertu de l'article 3.A.2 6a) (et de la liste figurant à l'annexe 2-B, appendice 2, section A, alinéa 3c)), de ne pas « adopte de condition, de seuil ou de critère d'admissibilité nouveau ou additionnel visant l'utilisation d'un CT [...] au-delà de ceux énoncés dans liste [du Canada] figurant à l'annexe 2-B ».

La question d'interprétation névralgique consistait à déterminer si le mécanisme d'attribution des CT utilisé par le Canada (réservant de 85 à 100 % du volume aux transformateurs) contrevenait à l'article 3.A.2 11b). Les États-Unis soutenaient que le terme « attribution » qui figure à cette disposition fait référence à une portion d'un CT. Leur argument voulait que le Canada ait « limité l'attribution d'une part de contingent » aux

transformateurs, entravant ainsi l'accès aux CT, à la fois parce que la réserve de 85 à 100 % constitue une « attribution » destinée aux seuls transformateurs, et parce que l'accès est limité à chacune des attributions faites à partir des réserves.^[3] Inversement, le Canada soutenait que les CT doivent s'analyser dans leur ensemble, le terme « attribution » faisant alors référence au contingent entier. Selon cette interprétation, la politique du Canada ne constituait pas une attribution au sens de l'ACEUM, puisqu'au moins un demandeur autre qu'un transformateur conservait l'accès à au moins une part de CT. Selon le Canada, la création de « réserves » destinées aux transformateurs ne répond pas à la définition d'« attribution », puisqu'elles ne sont pas allouées à des destinataires déterminés.^[4]

Dans sa [décision rendue publique](#) [PDF] (en anglais) le 4 janvier 2022, le GSRD a conclu que le Canada contrevenait à ses engagements en vertu de l'ACEUM en réservant les CT à l'usage exclusif des transformateurs. Plus précisément, le GSRD a jugé cette pratique, qui limite l'accès d'une portion des CT allant de 85 à 100 % du volume aux transformateurs pour les 14 CT relatifs aux produits laitiers, incompatible avec le traité.

Les gouvernements canadiens et américains ont maintenant jusqu'au 3 février 2022 (soit 45 jours suivant la publication du rapport définitif, daté du 20 décembre 2021) pour s'efforcer de parvenir à régler leur différend.

Principaux points à retenir

Les gouvernements des deux pays ont publié des déclarations qui mettent l'accent sur les aspects de la décision du GSRD qui représente une « victoire » en fonction de leurs intérêts respectifs.

Le bureau de la représentante américaine du commerce a publié un [communiqué](#) (en anglais) soulignant que les États-Unis « avaient eu gain de cause » dans le contexte de ce premier différend soumis aux procédures de résolution prévues à l'ACEUM, ajoutant : « cette victoire historique contribuera à l'élimination des restrictions indues au commerce des produits laitiers américains et permettra à l'industrie laitière américaine et à ses travailleurs de tirer pleinement parti de l'ACEUM pour mettre en marché et vendre aux consommateurs canadiens les produits américains ».

La ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, Mary Ng, et la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, Marie-Claude Bibeau, ont fait une déclaration non moins optimiste au nom du gouvernement canadien, mettant l'accent sur la « reconnai express la légitimité du système de gestion de l'offre [canadien] » par le GSRD et sa confirmation que « le Canada peut gérer à sa discrétion ses politiques d'allocation de contingents tarifaires pour les produits laitiers dans le cadre de l'ACEUM de manière à soutenir son système de gestion de l'offre ».

Bien que la pratique canadienne qui consiste à réserver des CT (ou à créer des réserves à même ceux-ci) pour l'usage exclusif des transformateurs de l'industrie laitière constitue, à la lumière du rapport du GSRD, une violation des obligations du Canada en vertu de l'ACEUM, nous ignorons toujours quelle forme revêtira la solution qui sera adoptée, et quelle sera son incidence sur l'industrie laitière canadienne.

Le différend était le premier différend d'État à État à survenir depuis l'entrée en vigueur de l'ACEUM le 1^{er} juillet 2020. Comme nous l'avons noté dans notre [revue annuelle](#), la différence la plus importante entre l'ACEUM et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui l'a précédé est la suppression des dispositions relatives aux différends prévues qu'on trouvait

au chapitre 11 de l'ALENA. Par conséquent, seuls les différends d'État à État sont autorisés en vertu de l'ACEUM.^[5]

Conclusion

Il s'agissait de la première décision rendue par un groupe spécial de règlement des différends établi en vertu de l'ACEUM. Bien que ces différends soient tranchés au cas par cas, cette affaire fournit un aperçu du processus de résolution des différends. Les investisseurs peuvent s'attendre à ce que les prochains différends soient résolus de manière semblable et qu'ils soient assujettis aux différents objectifs politiques. Les investisseurs tout comme les gouvernements devront continuer de s'adapter alors que l'accord sera interprété au fil du temps.

L'équipe Droit du commerce international et de l'investissement d'Osler jouit d'une expérience dans les diverses formes de différends commerciaux et d'investissement, ainsi que pour les questions liées à la réglementation du commerce international, aux mesures gouvernementales, aux actions et aux politiques qui restreignent l'accès aux marchés canadien et étrangers. L'équipe Droit du commerce international et de l'investissement travaille de concert avec les experts en agroentreprise d'Osler, qui comprennent bien la réalité des entreprises agroalimentaires et ses nuances. Composée d'avocats spécialisés issus des différents domaines de pratique du cabinet, l'équipe du secteur de l'agroentreprise d'Osler fournit des conseils juridiques techniques et des conseils d'affaires pratiques relativement aux multiples facettes des secteurs de l'agroentreprise, des facteurs de production agricole et de la technologie agricole. Ensemble, les membres de notre équipe interdisciplinaire chevronnée sont en mesure d'offrir des recommandations pointues quant à la meilleure manière de relever les défis qui surviennent dans le paysage changeant du commerce international dans le secteur agroalimentaire.

[1] Pour de plus amples renseignements au sujet de la gestion de l'offre dans l'industrie laitière canadienne, consulter la section Aperçu de l'industrie laitière sur le site Web du gouvernement du Canada.

[2] Voir p. ex. le Tarif des douanes 2022 à la ligne 0405.90.20 00, dans la rubrique « Beurre et autres matières grasses provenant du lait; pâtes à tartiner laitières – autres », qui prévoit un tarif de « 313,5 %, mais pas moins de 5,12 \$/kg ».

[3] Mesures d'attribution des contingents tarifaires laitiers – Canada (CDA-USA-2021-31-01), Rapport final, 20 décembre 2021, au par. 63.

[4] Mesures d'attribution des contingents tarifaires laitiers – Canada (CDA-USA-2021-31-01), Rapport final, 20 décembre 2021, au par. 64.

[5] Les investisseurs privés peuvent soulever des différends hérités de l'ALENA pendant une période de trois ans, qui a commencé à courir lorsque l'ACEUM est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Les simples citoyens continuent à avoir des droits aux termes des traités étrangers en matière d'investissement et des contrats privés (p. ex., des clauses d'arbitrage).