

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS139/12
WT/DS142/12
4 octobre 2000
(00-4001)

CANADA - CERTAINES MESURES AFFECTANT L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

*Arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord
sur les règles et procédures régissant
le règlement des différends*

Décision de l'arbitre
Julio Lacarte-Muró

I. Introduction

1. Le 19 juin 2000, l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") a adopté le rapport de l'Organe d'appel¹ et le rapport du Groupe spécial², tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, sur l'affaire *Canada - Certaines mesures affectant l'industrie automobile* ("*Canada - Industrie automobile*"). Le 19 juillet 2000, le Canada a informé l'ORD, conformément à l'article 21:3 du *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le Règlement des différends* (le "Mémorandum d'accord"), qu'il mettrait en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD dans ce différend.³ À la réunion de l'ORD du 27 juillet 2000, le Canada a dit qu'il aurait besoin d'un "délai raisonnable" pour le faire, aux termes de l'article 21:3 du Mémorandum d'accord, en ce qui concerne certains aspects des mesures en cause dans le différend, en particulier les recommandations formulées par l'ORD conformément à l'article I:1 et à l'article III:4 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994") et à l'article XVII de l'Accord général sur le commerce des services ("AGCS").⁴

2. Vu l'impossibilité d'arriver à un accord avec le Canada au sujet du délai requis pour la mise en œuvre de ces recommandations et décisions, les Communautés européennes et le Japon ont demandé que ce délai soit déterminé par arbitrage contraignant conformément à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.⁵

3. Dans une lettre conjointe du 23 août 2000, le Canada, les Communautés européennes et le Japon ont notifié à l'ORD qu'ils étaient convenus que la durée du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre serait déterminée par arbitrage contraignant, conformément aux dispositions de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord, et que j'exercerais les fonctions d'arbitre. Les parties ont également indiqué dans ladite lettre qu'elles étaient convenues de prolonger jusqu'au 6 octobre 2000 le délai prévu pour l'arbitrage, fixé à 90 jours à l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord. Nonobstant cette prolongation du délai, les parties ont déclaré que la décision arbitrale serait réputée être une décision rendue au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord. Mon acceptation de cette désignation aux fonctions d'arbitre a été communiquée aux parties dans une lettre datée du 24 août 2000.

¹ WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R.

² WT/DS139/R, WT/DS142/R.

³ Communication du Canada, WT/DS139/9, WT/DS142/9, 19 juillet 2000.

⁴ Réunion de l'ORD du 27 juillet 2000, WT/DSB/M/86, paragraphe 40. S'agissant des constatations au titre de l'article 3.1 a) de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("*Accord SMC*"), l'ORD a recommandé que le Canada retire la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours. Par conséquent, ces constatations ne sont pas en cause dans le présent arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord.

⁵ WT/DS139/10, WT/DS142/10, 8 août 2000.

4. Des communications écrites ont été reçues du Canada, des Communautés européennes et du Japon le 31 août 2000, et une audience a eu lieu le 14 septembre 2000.

II. Arguments des parties

A. Canada

5. Le Canada soutient que le "délai raisonnable" requis pour la mise en œuvre intégrale des recommandations et décisions de l'ORD concernant les prescriptions en matière de valeur canadienne ajoutée (les "prescriptions en matière de VCA") et l'exemption des droits est de "onze mois, 12 jours", c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} mai 2001. Dans sa communication écrite, le Canada propose de mettre en œuvre ces recommandations et décisions en abrogeant ou en modifiant le Décret de 1998 sur le tarif des véhicules automobiles (le "MVTO de 1998")⁶ et les Décrets de remise spéciale (les "DRS")⁷ promulgués par le gouvernement canadien.

6. Le Canada a signalé qu'il était dans les temps pour retirer l'élément subvention à l'exportation des mesures, à savoir les prescriptions relatives au rapport production-ventes, pour le 17 septembre 2000, comme l'avait recommandé l'ORD. Toutefois, pour ce faire, le Canada a "considérablement raccourci" son processus législatif normal. La capacité du Canada de retirer l'élément subvention à l'exportation aussi rapidement n'a aucun rapport avec le "délai raisonnable" pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD relatives aux prescriptions en matière de VCA et à l'exemption des droits.

7. Le Canada fait valoir que, pour ces aspects des mesures en cause, les règles normales de détermination d'un "délai raisonnable" pour les arbitrages au titre de l'article 21:3 c) s'appliquent. Selon lui, de précédents arbitres ont reconnu le pouvoir souverain des Membres de déterminer la méthode la plus appropriée et la plus efficace pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD, y compris le choix des dispositions à prendre à cet effet et le moment pour le faire. Le Canada indique que le "délai raisonnable" qu'il a proposé est fondé sur cette règle.

⁶ Le MVTO de 1998 est un règlement promulgué par le Gouverneur général en conseil, sur recommandation du Ministre des finances, en vertu du Tarif des douanes (L.C. (1997), ch. 36, paragraphes 14(2) et article 16). Voir le rapport du Groupe spécial *Canada – Industrie automobile*, WT/DS139/R, WT/DS142/R, adopté le 19 juin 2000, tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, note de bas de page 24.

⁷ Les DRS sont des règlements promulgués par le Gouverneur général en conseil, sur recommandation du Ministre des finances et du Ministre de l'industrie, en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 23. *Ibid.*, note de bas de page 25.

8. Le Canada signale qu'il mettra en œuvre les recommandations et décisions au moyen de mesures administratives et explique le processus réglementaire au Canada comme suit.

9. Dans le système juridique canadien, le processus de base à suivre pour l'élaboration de la réglementation est prescrit par la Loi sur les textes réglementaires et la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation (la "Politique de réglementation"). La Politique de réglementation impose une succession d'étapes aux autorités qui proposent des règlements, ainsi que des obligations en matière de transparence et de consultations. Le Canada explique que le laps de temps requis pour chacune des étapes du processus réglementaire dépend à la fois de la nature et des répercussions du règlement projeté. Le Processus de réglementation fédérale (le "Processus") explique le processus à suivre pour obtenir l'approbation des règlements du Gouverneur en conseil.

10. Une fois que le gouvernement canadien a identifié un problème, il doit consulter toutes les parties concernées afin d'établir quels en sont les éléments clés, de déterminer la meilleure façon de procéder pour remédier à la situation et de donner aux Canadiens la possibilité d'intervenir dans l'élaboration ou la modification des règlements et programmes de réglementation. Des consultations ont lieu avant la rédaction des règlements et après la "prépublication" des projets de règlements.

11. Normalement, le ministère responsable du domaine dans lequel le problème s'est posé (en l'espèce, le Ministère des finances du Canada) inclut des renseignements sur le problème dans son Rapport sur les plans et les priorités, document qui est présenté au Parlement. Lorsque cela n'est pas possible, pour veiller à ce que le public soit associé à l'identification et à la définition du problème et au choix d'une solution, le ministère peut utiliser d'autres formes de préavis. Par exemple, il peut publier un "avis d'intention" dans lequel il demande au public de donner son avis et de faire part de ses observations.

12. Le ministère responsable doit ensuite rédiger un projet de règlement. Il doit aussi établir un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation ("REIR"), qui décrit le but du projet de règlement, les solutions de rechange considérées, une analyse des coûts-avantages, les résultats des consultations avec les parties intéressées, les réponses du ministère aux préoccupations soulevées, et la manière dont le respect du règlement sera assuré. Le REIR doit être rédigé de façon à fournir des renseignements concis aux décideurs et à donner au public l'information dont il a besoin pour évaluer un projet de règlement et faire des observations à son sujet.

13. Une fois que le projet de règlement et les documents à l'appui, y compris le REIR, ont été établis dans les deux langues officielles du Canada et approuvés par le service juridique et la haute direction du ministère responsable, ils doivent être envoyés à trois organismes centraux. Le Ministère

de la justice doit examiner le règlement pour en vérifier la légalité et s'assurer qu'il n'est pas incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* ou la *Déclaration canadienne des droits*. Le greffier du Bureau du Conseil privé ("BCP") doit vérifier que le projet est compatible avec le programme global du gouvernement et que le ministère responsable a pris en compte comme il convient les aspects liés à la communication de l'action réglementaire envisagée. Le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du BCP doit examiner le projet pour vérifier qu'il est compatible avec la Politique de réglementation et, en particulier, les points suivants: le ministère responsable a considéré des solutions de rechange; les avantages de la réglementation ou des modifications l'emportent nettement sur les coûts; le public a été consulté comme il convient; et le ministère responsable a coopéré avec les administrations provinciales canadiennes.

14. Une fois que les examens ci-dessus ont été achevés, le Ministre du ministère responsable approuve le règlement et les documents à l'appui et les soumet au BCP pour examen par le Comité spécial du Conseil ("CSC") du Cabinet. Le CSC est le comité du Cabinet chargé d'approuver au nom du Gouverneur en conseil la publication préalable d'un projet de règlement et le REIR qui l'accompagne.

15. La Politique de réglementation prévoit la publication préalable d'un règlement afin de ménager au grand public la possibilité de formuler des observations. Une fois approuvés par les ministres du CSC, le règlement et son REIR font l'objet d'une publication préalable dans la *Gazette du Canada*, Partie I, et sont soumis au public pour observations pendant au moins 30 jours. Ce délai varie d'un cas à l'autre, suivant l'incidence des modifications du projet de règlement et l'importance des consultations qui ont eu lieu avant la rédaction. Les observations reçues du public doivent être évaluées quant au fond et les changements à apporter au projet de règlement doivent être étudiés. Si le projet est modifié, le Ministère de la justice doit de nouveau examiner et approuver la version révisée avant que celle-ci ne soit envoyée au CSC pour approbation finale par les ministres. Si le projet de règlement est modifié, son REIR doit aussi être modifié pour en rendre compte.

16. Si les ministres approuvent le règlement, celui-ci est enregistré sous un numéro DORS (Décrets, ordonnances et règlements statutaires) dans les sept jours. Le règlement entre en vigueur à la date indiqué ou, à défaut d'une date spécifiée, le jour de l'enregistrement.

17. Le règlement approuvé et son REIR sont alors transmis pour publication dans la *Gazette du Canada*, Partie II. Conformément au paragraphe 11 1) de la Loi sur les textes réglementaires, la publication doit avoir lieu au plus tard 23 jours après l'enregistrement. Une fois publié, le règlement a force de loi, et le public est réputé avoir été avisé du changement apporté au régime réglementaire.

18. Le Canada présente un graphique dans lequel il estime le temps nécessaire pour chaque étape du processus de mise en œuvre. Le Canada donne les périodes estimatives suivantes. Premièrement, il estime à 150 jours le processus de "rédaction préalable", y compris l'identification et l'évaluation du problème et la publication d'un avis d'intention dans la *Gazette du Canada*. Ensuite, il estime à 178 jours le "processus de rédaction/d'approbation", qui comprend les délais suivants: 60 jours pour la rédaction du projet de règlement et du REIR, la présentation aux organismes centraux, la présentation au BCP pour approbation par le CSC, ainsi que la décision du CSC, suivie de la publication préalable dans la *Gazette du Canada*; 30 jours pour la réception des questions et observations émanant du public; 30 jours pour les réponses aux questions et observations du public; 30 jours pour la modification du règlement et du REIR selon les besoins; 14 jours pour la présentation au BCP pour approbation finale par le CSC; sept jours pour l'approbation finale par le CSC et la signature par le Gouverneur général; et sept jours pour l'enregistrement de la réglementation.

19. En outre, le Canada considère que deux autres facteurs sont à prendre en considération pour déterminer le "délai raisonnable" dans le présent différend. Premièrement, l'élimination de l'exemption des droits de douane pour les véhicules automobiles a des conséquences importantes pour l'administration du régime douanier du Canada. Le gouvernement canadien a entrepris une refonte majeure des opérations douanières pour offrir des processus améliorés à tous les importateurs. Un nouveau système douanier, appelé "Programme d'autocotisation des douanes", ou "PAD", doit permettre de simplifier le processus d'importation. Étant donné que les fabricants qui remplissent les conditions requises en vertu de l'Accord entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les produits de l'industrie automobile (le "Pacte de l'automobile")⁸ sont les plus gros utilisateurs du système douanier canadien, les mesures prises par le Canada pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD dans le présent différend doivent pleinement tenir compte du PAD envisagé. En procédant aux modifications nécessaires pour se conformer aux recommandations de l'ORD, le gouvernement canadien se doit de trouver le moyen d'éviter les retards administratifs et autres perturbations des échanges résultant d'une modification des régimes tarifaires et assurer un passage aussi rapide que possible au nouveau PAD. À l'audience, le Canada a cité de précédentes décisions arbitrales comme établissant une préférence en faveur d'une mise en œuvre

⁸ Voir 4 International Legal Materials 302.

intégrale et effective⁹ et comme permettant une période de transition pour les mesures de remplacement dans le cadre du "délai raisonnable".¹⁰

20. Deuxièmement, le Canada fait valoir que ses obligations conventionnelles au titre du Pacte de l'automobile doivent être prises en compte pour déterminer le "délai raisonnable". En vertu du Pacte de l'automobile, le Canada est tenu d'accorder l'admission en franchise pour les véhicules automobiles en provenance des États-Unis, s'ils sont importés par des fabricants qui remplissent certaines conditions. Comme le Canada devra éliminer ce régime d'admission en franchise pour pouvoir se conformer aux recommandations de l'ORD, il devra établir un équilibre entre ses obligations concomitantes au niveau international. Pour arriver à cet équilibre, le Canada estime qu'il devra tenir des consultations avec les États-Unis. À l'audience, le Canada a précisé qu'il ne cherchait pas à prolonger le "délai raisonnable" en raison de ces consultations; en effet, il pense que les consultations peuvent avoir lieu en même temps que la réforme réglementaire nécessaire pour la mise en œuvre.

B. *Communautés européennes*

21. Les Communautés européennes relèvent que les recommandations de l'ORD donnaient au Canada 90 jours pour retirer l'élément subvention à l'exportation des mesures jugées incompatibles avec les obligations du Canada dans le cadre de l'OMC. S'agissant des aspects des mesures qui ont été jugés incompatibles avec l'article I:1 et l'article III:4 du GATT de 1994 et avec l'article XVII de l'AGCS, l'obligation incombant au Canada était de mettre ses mesures en conformité avec ses obligations au titre de ces dispositions. Les Communautés européennes signalent que le Canada a indiqué qu'il aurait besoin d'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre de ces aspects des mesures au titre de l'article 21:3 c), étant donné qu'il considérait qu'il serait "irréalisable" de se conformer à la recommandation "immédiatement".

22. Les Communautés européennes estiment que le délai de 15 mois mentionné à l'article 21:3 c) pour le "délai raisonnable" est un "principe" de départ pour l'arbitre, et non un délai "moyen" ou "normal". Les Communautés européennes font valoir que lors d'arbitrages antérieurs il a été clairement établi que le "délai raisonnable" devrait être le délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD.

⁹ Déclaration orale du Canada, paragraphe 23 (citant la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Chili – Taxes sur les boissons alcooliques* ("Chili – Boissons alcooliques"), WT/DS87/15, WT/DS110/14, 23 mai 2000).

¹⁰ Déclaration orale du Canada, paragraphe 26 (citant la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, WT/DS27/15, 7 janvier 1998; la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Australie – Mesures visant les importations de saumons* ("Australie – Saumons"), WT/DS18/9, 23 février 1999).

L'article 21:3 c) mentionne les "circonstances" qui peuvent influencer sur le "délai raisonnable". Les "circonstances" propres à chaque affaire déterminent la durée de ce délai.

23. Examinant les "circonstances" propres au présent différend, les Communautés européennes considèrent qu'un délai de trois mois à compter de l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, c'est-à-dire jusqu'au 17 septembre 2000, est un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre. Leur évaluation est fondée sur les "circonstances" suivantes.

24. Les Communautés européennes font observer pour commencer que le MVTO de 1998 et les DRS ne sont pas des actes législatifs, mais des règlements sous forme de décrets en conseil qui peuvent, par conséquent, être modifiés ou abrogés par un autre décret en conseil. Les Communautés européennes font valoir en outre que la plupart des étapes du processus réglementaire du Canada ne sont pas soumises à des délais, que ceux-ci soient impératifs ou indicatifs. Il s'ensuit que les autorités administratives canadiennes ont un large pouvoir d'appréciation et peuvent agir rapidement si elles souhaitent le faire.

25. Ensuite, les Communautés européennes estiment que le "problème" nécessitant l'adoption d'un règlement a déjà été clairement identifié par les recommandations de l'ORD; et le gouvernement canadien a fait savoir qu'il avait consulté les "parties intéressées" tout au long de la procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC, de sorte que leurs vues sont bien connues. Les Communautés européennes indiquent également que les options en matière de mise en œuvre sont limitées puisque le Canada n'a d'autre choix que d'abroger le MVTO de 1998 et les DRS, et que préparer un tel changement réglementaire est une tâche aisée. En outre, comme l'abrogation est la seule option, les observations émanant du public ne peuvent pas entraîner de grandes modifications du projet de texte réglementaire.

26. Les Communautés européennes donnent deux exemples de modifications de la réglementation qui ont été effectuées en trois mois seulement, pour montrer que le Canada pourrait assurer la mise en conformité des mesures en cause dans ce délai. Premièrement, le Canada va retirer l'élément subvention à l'exportation des mesures en cause dans un délai de trois mois. Deuxièmement, dans un autre différend soumis à l'OMC, le Canada a également opéré un changement de réglementation en trois mois.

27. À l'audience, les Communautés européennes se sont élevées contre le fait que le Canada s'appuyait sur la réforme de son régime douanier ainsi que sur la nécessité de consulter les États-Unis au sujet du Pacte de l'automobile, en tant que facteurs à prendre en considération pour la détermination d'un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre. De l'avis des Communautés

européennes, le Canada n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de ses assertions selon lesquelles des modifications majeures et coûteuses de son système seront nécessaires, aucune solution de rechange ne peut être mise en place avant que le nouveau système douanier ne soit appliqué, ou ni les "trois Grands"¹¹ ni le régime douanier du Canada ne peuvent passer rapidement aux procédures utilisées pour l'importation dans le cadre de l'ALENA. S'agissant du prétendu besoin de tenir des consultations avec les États-Unis au sujet du Pacte de l'automobile, les Communautés européennes relèvent que le Canada ne soutient pas qu'il doit modifier le Pacte de l'automobile ou y mettre fin pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD. En outre, étant donné que l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce* ("*Accord sur l'OMC*") est un traité postérieur au Pacte de l'automobile, la règle énoncée à l'article 30.3 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*¹² signifie que le Pacte de l'automobile ne continue de s'appliquer entre les États-Unis et le Canada que dans la mesure où il est encore "compatible" avec les dispositions de l'*Accord sur l'OMC*.

C. Japon

28. Le Japon estime que le Canada devrait prendre toutes les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre toutes les recommandations de l'ORD dans les 90 jours suivant la date de l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel.

29. Le Japon signale que le Canada a accepté que les mesures jugées incompatibles avec l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* ("*Accord SMC*") soient mises en conformité dans ce délai de 90 jours et souligne que toutes les mesures examinées par le Groupe spécial et l'Organe d'appel sont des mesures administratives plutôt que législatives. Pour ces raisons, le Japon considère que toutes les recommandations et décisions de l'ORD devraient être mises en œuvre "immédiatement" par le Canada, à moins que celui-ci ne puisse démontrer qu'une mise en œuvre immédiate est irréalisable. De l'avis du Japon, le fait que l'article 21:1 du Mémorandum d'accord et des décisions arbitrales antérieures prévoient qu'il doit être "donné suite dans les moindres délais" aux recommandations et décisions établit qu'il incombe à un Membre concerné de prouver qu'il est irréalisable pour lui de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions et que le "délai raisonnable" qu'il propose pour la mise en œuvre est approprié.

¹¹ DaimlerChrysler Canada Inc., Ford Motor Company of Canada Limited et General Motors du Canada Limitée.

¹² Faite à Vienne le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 33; 8 International Legal Materials 679.

30. Le Japon rappelle qu'un "délai raisonnable" est le délai le plus court requis pour modifier les lois et dispositions pertinentes afin de mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD. Pour déterminer un "délai raisonnable", les facteurs à prendre en considération sont notamment le point de savoir si la mise en œuvre sera opérée par des moyens administratifs ou législatifs, la "complexité" des mesures requises pour la mise en œuvre et la mesure dans laquelle des procédures spécifiques, comme ménager au public la possibilité de formuler des observations, doivent en vertu du droit faire partie du processus de mise en place de mesures de mise en œuvre. En revanche, fait valoir le Japon, d'autres facteurs, comme l'incidence des mesures de mise en œuvre sur les plans interne, social et économique, et tous les ajustements structurels nécessaires, ne sont pas à prendre en considération pour la détermination d'un "délai raisonnable".

31. En l'espèce, le Japon souligne le "caractère indissociable" des mesures en cause. L'exemption des droits d'importation n'est accordée que lorsque les fabricants qui remplissent les conditions requises satisfont à la fois aux prescriptions en matière de VCA et aux prescriptions en matière de proportions. Il convient de considérer les deux types de prescriptions et l'exemption des droits comme des éléments indissociables d'un seul système, qui doivent tous être simultanément mis en conformité avec l'*Accord sur l'OMC* pour que les recommandations et décisions de l'ORD soient respectées. Le Japon estime que la mise en œuvre en deux temps proposée par le Canada conduirait à supprimer effectivement une limite quantitative sur le nombre de véhicules automobiles importés en franchise de droits, ce qui permettrait aux entreprises remplissant les conditions requises de bénéficier de l'exemption tarifaire pour autant qu'elles satisfont aux prescriptions en matière de VCA et entraînerait dans la pratique une "aggravation" de la violation de l'*Accord sur l'OMC* par le Canada aussi longtemps que les mesures restantes demeurent en vigueur. Le Japon conclut que, pour se conformer aux recommandations et décisions de l'ORD, le Canada doit supprimer simultanément aussi bien les prescriptions en matière de proportions que les prescriptions en matière de VCA, dans les 90 jours suivant l'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel.

32. À l'audience, le Japon a émis de "sérieuses réserves" en ce qui concerne la nécessité de tenir des consultations avant les diverses étapes de la réforme réglementaire proposée par le Canada, ainsi que le laps de temps que le Canada prévoit pour chaque étape du processus. Le Canada a consulté les parties intéressées tout au long de la procédure de règlement des différends et d'autres consultations ne devraient pas être nécessaires. Le Japon n'accepte pas les autres estimations du Canada concernant le temps requis pour chaque étape du processus réglementaire, en particulier parce que la plupart de ces étapes n'ont pas de durée juridiquement contraignante, et le fait que le Canada abrogera simplement le MVTO de 1998 et les DRS signifie que l'élaboration de la réglementation et des résumés des études d'impact devrait être facile.

33. Le Japon n'admet pas que le Canada s'appuie sur la réforme projetée de ses procédures douanières et sur la nécessité de tenir des consultations avec les entreprises, comme les "trois Grands", susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre. Pour le Japon, ni la charge administrative ni l'effet de la mise en œuvre sur les entreprises privées concernées ne sont à prendre en considération pour la détermination d'un "délai raisonnable".

III. Délai raisonnable

34. Le Canada a indiqué qu'il se conformerait aux recommandations et décisions formulées par l'ORD dans l'affaire *Canada - Industrie automobile*.¹³ Ces recommandations et décisions présentent deux aspects. Premièrement, l'ORD a recommandé que le Canada rende les mesures qui avaient été jugées incompatibles avec ses obligations au titre de l'article I:1 et de l'article III:4 du GATT de 1994 et de l'article XVII de l'AGCS, conformes à ses obligations au titre de ces accords. Deuxièmement, en ce qui concerne les constatations au titre de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*, l'ORD a recommandé que le Canada retire la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours.

35. Le Canada a pris des mesures pour se conformer à ce dernier aspect des recommandations de l'ORD, c'est-à-dire le retrait par le Canada de la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours.¹⁴ Les mesures prises par le Canada pour se conformer à cette recommandation de l'ORD ne sont pas en cause dans le présent arbitrage au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord.

36. En ce qui concerne les recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS, le Canada a affirmé qu'il était "irréalisable ... de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions" et, par conséquent, il demande un "délai raisonnable" pour mettre en œuvre les recommandations de l'ORD, conformément à l'article 21:3 du Mémoire d'accord.

37. Étant donné que les parties ne se sont pas mises d'accord sur la durée du "délai raisonnable" en l'espèce, elles ont demandé que je détermine ce délai par arbitrage contraignant conformément à l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord. Ainsi, la question à régler dans le présent arbitrage est la suivante: quel est le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS dans l'affaire *Canada - Industrie automobile*?

¹³ Communication du Canada, WT/DS139/9, WT/DS142/9, 19 juillet 2000. Communication du Canada, paragraphe 5.

¹⁴ Communication du Canada, paragraphe 5.

38. Mon mandat dans le présent arbitrage est régi par l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord. L'article 21:3 c) dispose que, quand le "délai raisonnable" est déterminé par arbitrage:

... l'arbitre devrait partir du principe que le délai raisonnable pour la mise en œuvre des recommandations du groupe spécial ou de l'Organe d'appel ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du groupe spécial ou de l'Organe d'appel. Toutefois, ce délai pourrait être plus court ou plus long, en fonction des circonstances.

39. Ainsi, quand le "délai raisonnable" est déterminé par arbitrage, l'arbitre devrait partir du principe que ce délai ne devrait pas dépasser 15 mois à compter de la date d'adoption du rapport du groupe spécial et/ou du rapport de l'Organe d'appel. Cela ne signifie pas cependant que l'arbitre soit obligé d'accorder 15 mois dans tous les cas. L'article 21:3 c) indique clairement que le "délai raisonnable" peut être plus court ou plus long, en fonction des "circonstances". Les "circonstances" propres à un différend peuvent influencer sur la détermination de ce qu'est un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre, comme de précédents arbitres l'ont indiqué.¹⁵

40. La signification de l'article 21:3 c) est éclaircie par son contexte. Le paragraphe 1 de l'article 21 dispose ce qui suit:

Pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres, il est indispensable de donner suite *dans les moindres délais* aux recommandations ou décisions de l'ORD. (pas d'italique dans l'original)

41. Ainsi, le Mémorandum d'accord reconnaît explicitement qu'il importe de donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions. Reconnaisant ce principe, de précédents arbitres ont établi que le facteur le plus important, quand il s'agit de déterminer la durée du "délai raisonnable", est le suivant:

... il est clair que le délai raisonnable, déterminé conformément à l'article 21:3 c), devrait être le *délai le plus court possible dans le cadre du système juridique du Membre* pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD.¹⁶ (pas d'italique dans l'original)

¹⁵ Voir, par exemple, la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord dans l'affaire *Chili – Boissons alcooliques*, *supra*, note de bas de page 9, paragraphes 39 et 41 à 45; décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord dans l'affaire *Canada - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques* ("Canada - Brevets pour les produits pharmaceutiques"), WT/DS114/13, 18 août 2000, paragraphe 48.

¹⁶ Décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord dans l'affaire *Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)*, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 mai 1998, paragraphe 26, citée avec approbation dans la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord dans l'affaire *Corée – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS75/16, WT/DS84/14, 4 juin 1999, paragraphe 37; et décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémorandum d'accord dans l'affaire *Australie – Saumons*, *supra*, note de bas de page 10, paragraphe 38.

42. Je passe maintenant à l'examen des arguments formulés par le Canada, les Communautés européennes et le Japon afin de déterminer ce que serait un "délai raisonnable" dans les "circonstances" propres au présent différend.

43. Dans sa communication écrite, le Canada a demandé pour la mise en œuvre un délai de "onze mois, 12 jours" à compter de la date d'adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, soit le 19 juin 2000, ce qui, selon le Canada, correspond à un délai allant jusqu'au 1^{er} mai 2001.¹⁷ Je relève que la période allant du 19 juin 2000 au 1^{er} mai 2001 est en fait de dix mois et 12 jours. Toutefois, puisque le Canada a fait référence à la date du 1^{er} mai 2001 quatre fois dans sa communication écrite et deux fois dans sa déclaration orale lors de l'audience, j'estime que le "délai raisonnable" demandé par le Canada prend fin le 1^{er} mai 2001.¹⁸

44. Le Canada a présenté des arguments dans sa communication écrite et lors de l'audience pour justifier la durée du "délai raisonnable" qu'il a proposée. Premièrement, il estime à 150 jours le processus de "rédaction préalable", y compris l'identification et l'évaluation du problème et la publication d'un avis d'intention dans la *Gazette du Canada*. Ensuite, il estime à 178 jours le "processus de rédaction/d'approbation", qui comprend les délais suivants: 60 jours pour la rédaction du projet de règlement et du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation ("REIR"), la communication aux organismes centraux, la communication au Bureau du Conseil privé ("BCP") pour approbation par le Comité spécial du Conseil ("CSC"), ainsi que la décision du CSC, suivie de la publication préalable dans la *Gazette du Canada*; 30 jours pour la réception des questions et des observations du public; 30 jours pour une réponse aux questions et observations du public; 30 jours pour la modification du règlement et du REIR selon les besoins; 14 jours pour la communication au BCP pour approbation définitive du CSC; sept jours pour l'approbation définitive du CSC et la signature du Gouverneur général; et sept jours pour l'enregistrement des règlements.¹⁹ Le Canada fait observer que ces estimations conduisent à une mise en œuvre d'ici mi-mai 2001, mais il pense pouvoir accomplir certaines de ces étapes en moins de temps et, par conséquent, il estime qu'il pourra mener à terme la mise en œuvre d'ici au 1^{er} mai 2001.²⁰

45. En réponse, les Communautés européennes et le Japon font valoir que le Canada a besoin de 90 jours seulement pour mettre en œuvre les recommandations de l'ORD, c'est-à-dire d'un délai allant jusqu'au 17 septembre 2000. Les Communautés européennes comme le Japon font valoir que le

¹⁷ Communication du Canada, paragraphe 9.

¹⁸ *Ibid.*, paragraphes 7, 9, 45 et 70; déclaration orale du Canada, paragraphes 36 et 38.

¹⁹ Communication du Canada, annexe.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 45.

Canada a pu mettre en œuvre l'autre recommandation de l'ORD, c'est-à-dire le retrait de la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours, et qu'il a donné une justification insuffisante de son incapacité de mettre aussi en œuvre dans un délai de 90 jours les recommandations de l'ORD en cause ici.

46. En l'espèce, les parties conviennent que les mesures en cause sont certains règlements du gouvernement canadien, à savoir le MVTO de 1998 et les DRS. Lors de l'audience, le Canada a déclaré que "selon toute probabilité", il mettrait en œuvre les recommandations de l'ORD en abrogeant ces règlements et modifierait aussi d'autres règlements en conséquence.²¹ Je relève que les étapes spécifiques pour la mise en œuvre proposées par le Canada sont requises en vertu de la Loi sur les textes réglementaires²² et/ou prescrites dans la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation (la "Politique de réglementation")²³ et le Processus de réglementation fédérale (le "Processus").²⁴ J'ai tenu compte à la fois des étapes requises en vertu de la Loi sur les textes réglementaires et des étapes prévues (ainsi que de toutes durées spécifiées) dans la Politique de réglementation et dans le Processus pour évaluer et calculer un "délai raisonnable".²⁵

47. Après un examen des arguments présentés par le Canada au sujet du "délai raisonnable", il apparaît clairement que certaines étapes proposées par ce pays pour la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD dans le présent différend ne sont établies ni par la loi ni par voie de règlement. Il s'agit plutôt d'estimations faites par le gouvernement canadien. Le temps que prendra effectivement la mise en œuvre des recommandations et décisions de l'ORD en l'espèce est subordonné au pouvoir d'appréciation du gouvernement canadien, et le Canada peut faire preuve d'une souplesse considérable à cet égard. Je rappelle l'indication fournie par l'article 21:1 du Mémoire d'accord, qui dispose qu'"il est indispensable de donner suite dans les *moindres délais* aux recommandations ou décisions de l'ORD". (pas d'italique dans l'original) Ainsi, il incombe au

²¹ Réponse du Canada à une question posée lors de l'audience.

²² Loi sur les textes réglementaires, L.R. (1985), ch. S-22 (pièce n° 2 de la communication du Canada).

²³ Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation, novembre 1999 (pièce n° 3 de la communication du Canada). La Politique de réglementation a été approuvée par le Cabinet en novembre 1999.

²⁴ Processus de réglementation fédérale (pièce n° 4 de la communication du Canada). Le Processus indique les étapes requises pour élaborer et traiter les règlements et obtenir leur approbation.

²⁵ Les mêmes instruments ont été invoqués devant l'arbitre dans l'affaire *Canada - Brevets pour les produits pharmaceutiques*. Comme l'arbitre dans ce différend, j'admets, aux fins du présent arbitrage, que les étapes prescrites par la Politique de réglementation, bien que n'étant pas formellement contraignantes au sens d'une loi ou d'un règlement, puissent néanmoins constituer une partie du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre. *Supra*, note de bas de page 15, paragraphe 54.

gouvernement canadien d'utiliser son pouvoir d'appréciation pour faire en sorte qu'il soit donné suite aux recommandations en cause de l'ORD "dans les moindres délais".

48. Je ne suis pas convaincu que le calendrier de mise en œuvre proposé par le Canada tienne compte comme il convient de l'objectif consistant à donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions. En particulier, il semble que le gouvernement canadien pourrait tirer parti du pouvoir d'appréciation inhérent à sa Politique de réglementation pour mettre en œuvre les recommandations de l'ORD en l'espèce dans un délai plus court tout en suivant cependant les procédures normales de modification des règlements. Deux des étapes proposées par le Canada illustrent le caractère généreux des estimations qu'il a fournies.

49. Tout d'abord, le Canada a proposé qu'un délai de 150 jours lui soit accordé pour ce qu'il appelle la "rédaction préalable". Il définit deux aspects de ce processus de "rédaction préalable". Le premier aspect concerne "l'identification et l'évaluation du problème". Le deuxième a trait à la "publication de l'avis d'intention dans la Partie I de la *Gazette du Canada*". Le Canada indique qu'on peut trouver une explication de cette étape dans le Processus, pages 3 et 4 et pages 38 et 39. Toutefois, nulle part dans le processus, un délai n'est spécifié. Dans sa réponse à une question posée lors de l'audience, le Canada n'a pu me donner de justification suffisante de sa demande de 150 jours pour cette étape du processus de mise en œuvre. La principale explication donnée par le Canada semble avoir trait à la nécessité d'organiser des consultations entre certains ministères canadiens ainsi qu'entre le gouvernement canadien et diverses "parties concernées". Si je reconnais l'importance de telles consultations, il semble qu'un délai de 150 jours soit plus long que ce qui est raisonnablement nécessaire quand l'objectif est de donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions. Selon moi, le Canada n'a pas donné d'explication suffisante de la raison pour laquelle ces consultations devraient prendre 150 jours. Je relève en outre que le Canada, dans son REIR relatif aux efforts qu'il a déployés pour retirer la subvention à l'exportation, publié dans la *Gazette du Canada* le 5 août 2000, indique qu'il "*poursuivra ses consultations* auprès des parties concernées et des provinces en vue d'établir la nature des mesures qui seront prises et le moment où elles entreront en vigueur".²⁶ (pas d'italique dans l'original) En outre, dans le même REIR, le Canada reconnaît que divers ministères canadiens ont mené des consultations avec des "parties concernées" tout au long du processus de règlement des différends de l'OMC.²⁷ Dans ces circonstances, la demande de 150 jours formulée par le Canada pour les consultations lors de l'étape de la "rédaction préalable" semble excessive.

²⁶ Voir la pièce n° 1 de la communication du Canada.

²⁷ *Ibid.*

50. Deuxièmement, pendant l'étape de la "rédaction/approbation", à la réception des questions et des observations du public après la publication préalable des projets de règlement dans la *Gazette du Canada*, le Canada a demandé à disposer de 30 jours pour établir une "réponse aux observations du public" et de 30 autres jours pour "modifier le règlement et le REIR selon les besoins" compte tenu des observations du public. Or je note que les règlements en question seront probablement très simples. En réponse à une question posée lors de l'audience, le Canada a déclaré que "selon toute probabilité" il abrogerait simplement le MVTO de 1998 et les DRS. Par conséquent, il est peu probable qu'il faille 30 jours pour établir une "réponse aux observations du public" et 30 autres jours pour "modifier le règlement et le REIR selon les besoins".

51. Selon moi, dans sa proposition, le Canada n'a pas suffisamment tiré parti du pouvoir d'appréciation incorporé dans la Politique de réglementation afin de donner suite "dans les moindres délais" aux recommandations ou décisions, comme l'exige l'article 21:1 du Mémoire d'accord.

52. Les Communautés européennes et le Japon ont tous deux fait valoir que le Canada devrait être en mesure de mettre en œuvre les recommandations de l'ORD en cause ici dans un délai de 90 jours. Ils font valoir que puisque le Canada pouvait mettre en œuvre les recommandations de l'ORD au titre de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC* dans un délai de 90 jours, il devrait aussi pouvoir mettre en œuvre les recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS dans un délai de 90 jours.

53. J'admets avec le Canada que, compte tenu du processus normal d'adoption des règlements au Canada, 90 jours ne constituent pas un "délai raisonnable" pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS.²⁸ Dans sa communication écrite, le Canada a confirmé qu'il avait l'intention de retirer la subvention à l'exportation dans un délai de 90 jours.²⁹ Toutefois, il a pris cette mesure conformément aux recommandations et décisions de l'ORD relatives à l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*, formulées en application des procédures spéciales de règlement des différends énoncées à l'article 4 de cet accord. Selon la prescription établie à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, s'il est constaté qu'une mesure est une subvention prohibée, le groupe spécial *recommandera* que le Membre qui accorde la subvention "la retire sans retard". À cette fin, l'ORD a recommandé que le Canada retire la subvention à l'exportation dans les 90 jours. Le Canada a déclaré qu'il se conformerait à cette

²⁸ Je note par exemple que le Canada a souligné que les règlements risquaient d'être attaqués en justice par les parties lésées s'il n'avait pas été ménagé de possibilités suffisantes de consulter le public. Communication du Canada, paragraphe 25.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 5.

recommandation et qu'afin de le faire, il prendrait, selon ses termes, une "mesure exceptionnelle".³⁰ Selon moi, le fait que le Canada peut prendre une "mesure exceptionnelle" pour retirer la subvention à l'exportation "sans retard", conformément aux dispositions de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* et aux recommandations de l'ORD, n'est pas à prendre en considération afin de déterminer le "délai raisonnable", au sens de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*, pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS.

54. Le Canada a beaucoup insisté sur les "conséquences importantes" qu'aura la mise en œuvre des recommandations de l'ORD en l'espèce pour l'"administration du régime douanier du Canada".³¹ Il a expliqué en détail la façon dont la mise en œuvre créera des difficultés pour la "refonte majeure" des opérations douanières à laquelle il procède actuellement et dans le cadre de laquelle il est en train de mettre en place un nouveau système appelé "programme d'autocotisation des douanes".³² Ce processus de réforme a été engagé fin 1999 et la législation nécessaire à sa mise en œuvre doit être soumise au Parlement cet automne. Cette réforme est un processus continu, la phase finale de sa mise en œuvre devant commencer fin avril 2001 et l'essai du système avec les utilisateurs se poursuivre jusqu'en 2004 compris.³³ Le rapport entre la mise en place de ce nouveau système d'administration douanière et l'argument du Canada sur le "délai raisonnable" pour la mise en œuvre n'apparaît pas clairement. Dans sa communication écrite, le Canada semble faire valoir que la mise en place du nouveau système douanier entraînerait un *retard* dans la mise en œuvre des recommandations de l'ORD en l'espèce.³⁴ Toutefois, en réponse à une question posée lors de l'audience, le Canada a indiqué que les recommandations de l'ORD seraient mises en œuvre *plus tôt* en raison de l'adoption du nouveau système d'administration douanière si j'acceptais le délai qu'il propose.

55. Quel que soit l'argument spécifique du Canada sur cette question, je tiens à souligner que les facteurs n'ayant aucun rapport avec une évaluation du délai le plus court possible dans lequel un Membre peut mettre en œuvre, dans le cadre de son système juridique, les recommandations et décisions de l'ORD dans une affaire particulière ne sont pas à prendre en considération pour déterminer le "délai raisonnable" au sens de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*.³⁵ S'il est

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, paragraphes 46 à 66.

³² *Ibid.*, paragraphes 53 et 55.

³³ Voir la pièce n° 6 de la communication du Canada.

³⁴ Communication du Canada, paragraphes 56 à 58.

³⁵ Voir la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord* dans l'affaire *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, *supra*, note de bas de page 15, paragraphe 52. Voir aussi la décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord* dans l'affaire *Indonésie – Certaines*

peut-être plus commode pour le Canada de mettre en œuvre les recommandations de l'ORD en l'espèce selon le même calendrier que celui qu'il a prévu pour la réforme de son régime d'administration douanière, ce facteur n'est pas à prendre en considération pour déterminer le "délai le plus court possible", dans le cadre du système juridique du Canada, pour la mise en œuvre des recommandations de l'ORD.³⁶ Comme l'arbitre l'a noté dans l'affaire *Canada – Brevets pour les produits pharmaceutiques*, la détermination du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre doit être un jugement de droit fondé sur un examen des prescriptions légales pertinentes.³⁷

IV. Décision

56. Je détermine que le "délai raisonnable" imparti au Canada pour mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD relatives à l'article I:1 et à l'article III:4 du GATT de 1994 et à l'article XVII de l'AGCS en l'espèce est de *huit mois* à compter de la date d'adoption par l'ORD du rapport de l'Organe d'appel et du rapport du Groupe spécial, tel qu'il a été modifié par le rapport de l'Organe d'appel, soit le 19 juin 2000. Le "délai raisonnable" viendra par conséquent à expiration le 19 février 2001.

mesures affectant l'industrie automobile, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 décembre 1998, paragraphe 23; décision de l'arbitre au titre de l'article 21:3 c) du Mémoire d'accord dans l'affaire *Japon – Taxes sur les boissons alcooliques*, WT/DS8/15, WT/DS10/15, WT/DS11/13, 14 février 1997, paragraphes 19 et 27.

³⁶ Je note en outre que, selon le Canada, la législation relative au projet de réforme du régime douanier canadien doit être soumise au Parlement cet automne. Comme dans tout processus législatif, il existe toujours un élément d'incertitude quant au calendrier spécifique relatif à l'adoption d'une législation. Par conséquent, il me semble que le Canada s'est indûment appuyé sur son processus de réforme douanière en tant que facteur de détermination du "délai raisonnable" pour la mise en œuvre.

³⁷ *Supra*, note de bas de page 15, paragraphe 52.

Texte original signé à Genève le 18 septembre 2000 par:

Julio Lacarte-Muró