

16 novembre 1962

CONCILIATION

EXPORTATIONS DE POMMES DE TERRE A DESTINATION DU CANADA

*Rapport adopté le 16 novembre 1962
(L/1927- 11S/90)*

I. Introduction

1. Le groupe spécial a examiné, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article XXIII, la question soumise aux PARTIES CONTRACTANTES par le gouvernement des Etats-Unis au sujet de l'application des valeurs en douane pour les pommes de terre en vertu de la loi canadienne des douanes du 16 octobre 1962. Le groupe spécial a entendu des exposés des deux parties, qui lui ont fourni des renseignements complémentaires pour éclaircir certains points.

II. Exposé des faits

2. Le 16 octobre 1962, le Gouvernement canadien a fixé une *valeur en douane* de 2,67 dollars canadiens par 100 livres pour les pommes de terre nouvelles importées dans l'ouest du Canada. Aux termes de la législation canadienne, la différence entre la valeur à l'exportation moins élevée et la "valeur en douane" sera perçue par les autorités douanières canadiennes à titre de "droits de dumping" lorsque les conditions prévues par la législation ci-après seront remplies. Le gouvernement des Etats-Unis a déposé une réclamation au sujet de l'application de cette imposition, perçue en sus d'un droit spécifique de 0,375 dollar canadien par 100 livres, qui a été consenti aux Etats-Unis le 5 avril 1957 par le Canada, à titre de concession tarifaire sur les pommes de terre.

III. Historique

3. En raison de la situation géographique des deux pays, il existe un commerce important de fruits et de légumes frais entre les Etats-Unis et le Canada. Plus de 60 pour cent des importations canadiennes de produits agricoles en provenance des Etats-Unis consistent en produits de cette catégorie, et notamment en pommes de terre. Du fait de la diversité des climats et de la situation plus méridionale des Etats-Unis, la campagne dans bien des parties du pays est en avance sur celle du Canada. Au moment où les producteurs canadiens commencent seulement à envoyer sur le marché leurs fruits et leurs légumes, la campagne des Etats-Unis est souvent à son apogée, et en conséquence les prix sont normalement au niveau le plus bas de la campagne. Pour faire face aux difficultés spéciales de cet ordre, qui affectent particulièrement le secteur commercial des fruits et légumes, où la campagne de vente est souvent courte et où des modifications de l'offre peuvent provoquer de fortes fluctuations des prix dans un laps de temps très bref, des mesures législatives ont été promulguées en 1958 selon lesquelles l'article 40 A (7) b) de la loi canadienne sur les douanes prévoit les dispositions suivantes: lorsque, dans le pays exportateur, le prix sur le marché de tous les fruits ou légumes frais d'une catégorie ou espèce produite au Canada est tombé, en raison de l'avance de la campagne ou de la période de commercialisation, à des niveaux qui, de l'avis du ministre, ne correspondent pas à leur prix normal, la valeur en douane de ces fruits ou légumes frais, lorsqu'ils sont importés dans telle région ou partie du Canada et pendant telle période que le ministre peut spécifier, est le montant établi et déclaré par lui comme représentant la valeur moyenne, pondérée quant à la quantité, à laquelle des fruits ou légumes semblables ont été importés au cours de la période de trois ans précédant immédiatement la date d'expédition vers le Canada.

4. La délégation canadienne a indiqué qu'il s'agissait d'une législation potestative qui ne devait pas s'appliquer au commerce normal, mais seulement aux échanges commerciaux exceptionnels effectués à des prix dangereusement bas susceptibles de causer un préjudice grave aux producteurs canadiens pendant la campagne de commercialisation des régions septentrionales qui, pour eux, est plus courte.

5. En vertu de cette disposition, des mesures ont été prises une première fois en août 1961; elles fixaient la valeur en douane des pommes de terre nouvelles importées dans l'ouest du Canada à 2,78 dollars canadiens par 100 livres. Le gouvernement des Etats-Unis a adressé des représentations au Gouvernement canadien au sujet de ces mesures. Celles-ci n'ont été retirées que le 30 avril 1962, c'est-à-dire vers la fin de la campagne de commercialisation.

6. Le 16 octobre 1962, de nouvelles mesures ont été prises en vertu de la disposition en question, et la valeur en douane des pommes de terre nouvelles importées dans l'ouest du Canada a été fixée à 2,67 dollars canadiens les 100 livres. La délégation canadienne a déclaré que ces mesures avaient été prises en raison du fait que les pommes de terre en provenance des Etats-Unis étaient alors importées dans l'ouest du Canada au prix très bas de 1,13 dollar canadien les 100 livres, tandis qu'à la même époque les prix dans l'Etat de Washington oscillaient entre 1,50 dollar des Etats-Unis et 1,80 dollar des Etats-Unis les 100 livres, alors que, les trois années précédentes, les prix moyens s'étaient élevés à 2,54 dollars canadiens au mois de septembre et à 2,39 dollars canadiens au mois d'octobre. Il y avait donc certainement lieu d'appliquer les mesures législatives prévues pour le cas de menace de désorganisation du marché canadien. La délégation canadienne a souligné que l'on avait fait preuve de la plus grande modération en recourant à ces mesures législatives. La question soulevée maintenant par les Etats-Unis ne se rapporte qu'au deuxième cas d'application de la disposition en cause de la loi douanière, laquelle n'a jamais été appliquée pour l'ensemble du Canada, mais seulement pour la partie occidentale du pays.

IV. Allégation d'incompatibilité entre l'application des valeurs en douane prévues pour les pommes de terre par la loi douanière canadienne et les dispositions de l'Accord général

7. La délégation des Etats-Unis a relevé que l'article VII de l'Accord général contient des dispositions concernant les produits soumis à des impositions ou restrictions à l'importation fondées sur la valeur ou fonction en quelque manière de la valeur. Aux termes du paragraphe 2 a) de cet article, la valeur en douane des marchandises importées devrait être fondée sur la valeur réelle de la marchandise à laquelle s'applique le droit et non sur des valeurs arbitraires ou fictives. De l'avis de cette délégation, la fixation de la valeur en douane des pommes de terre à la valeur moyenne, pondérée pour quantité, à laquelle elles étaient importées pendant la période de trois ans précédant immédiatement la date de l'expédition à destination du Canada, constitue une décision fondée sur une valeur arbitraire ou fictive, et est en conséquence incompatible avec les dispositions du paragraphe 2 a) de l'article VII. La délégation canadienne a déclaré que les dispositions en question de la loi douanière de son pays ne comportaient pas d'évaluation arbitraire ou fictive, mais se fondaient sur la valeur des importations réelles au cours des trois années précédentes et, de ce fait, étaient moins arbitraires que la législation précédemment en vigueur.

8. La délégation des Etats-Unis a signalé que l'exemple, donné par le représentant du Canada, d'importations effectuées au prix de 1,13 dollar canadien les 100 livres ne faisait pas état de la qualité ni de la quantité traitées à ce prix. En outre, à son avis, ces chiffres n'étaient pas comparables à ceux des moyennes saisonnières des trois années précédentes. La délégation des Etats-Unis a fourni au groupe spécial des renseignements sur les prix. Les prix des pommes de terre USA N 1, calibre A Russet, f.o.b. au point d'expédition dans la zone de production, l'Idaho, étaient:

pour la semaine se terminant le:

29 septembre 1962	2,08 dollars des Etats-Unis les 100 livres
27 octobre 1962	2,58 " " " " "

Sur la même base, les prix dans l'Etat de Washington étaient:

pour la semaine se terminant le:

29 septembre 1962	1,66 dollar des Etats-Unis les 100 livres
27 octobre 1962	1,98 " " " " "

Le représentant des Etats-Unis a ajouté que l'on ne fait aucune distinction entre les prix des pommes de terre destinées à l'exportation et les prix de celles qui sont consommées dans le pays. Il est évident, de l'avis de la délégation des Etats-Unis, que les prix des produits exportés, par rapport aux prix du marché national aux Etats-Unis, sont tels que les importations de pommes de terre des Etats-Unis au Canada ne peuvent être considérées comme effectuées au-dessous de la valeur normale au sens de l'article VI. A son avis, toute imposition additionnelle sur les importations de pommes de terre est en conséquence incompatible avec les dispositions de l'article VI. Le représentant du Canada a répété que les cours susmentionnés représentaient des prix moyens pour une qualité déterminée et n'étaient pas nécessairement les prix auxquels les importations du Canada s'étaient effectuées.

9. La délégation des Etats-Unis a rappelé que son gouvernement avait négocié avec le Gouvernement canadien une concession tarifaire en vertu de laquelle les droits à l'importation sur les pommes de terre sont consolidés, dans le cadre de l'Accord général, à 0,375 dollar canadien les 100 livres. Les exportateurs des Etats-Unis se trouvent maintenant en présence d'une situation dans laquelle, en dehors du droit de douane normal de 0,375 dollar canadien, ils doivent payer un montant additionnel pour compenser toute différence entre la valeur à l'exportation indiquée dans le document douanier et la valeur en douane fixée en vertu de la loi canadienne. A leur avis, l'imposition de ce montant additionnel porte atteinte à la concession prévue dans la Liste V annexée à l'Accord général, du fait que le Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations découlant de l'article II de cet Accord.

V. Avantages découlant Pour les Etats-Unis de l'Accord général qui auraient été annulés ou compromis

10. La délégation canadienne a déclaré que les Etats-Unis ont adressé au Canada des représentations au sujet de la valeur en douane des pommes de terre quelques jours seulement avant la session actuelle des PARTIES CONTRACTANTES. Généralement, il avait été possible de résoudre les problèmes de cette nature par des échanges de vues entre les gouvernements intéressés.

11. Le groupe spécial a noté que le gouvernement des Etats-Unis avait fait des représentations au Gouvernement canadien lorsque des mesures concernant l'importation des pommes de terre furent prises pour la première fois, en 1961. Il a constaté en outre qu'au moment où une action a été entreprise, le 16 octobre 1962, c'est-à-dire dans la semaine qui a précédé la présente session des PARTIES CONTRACTANTES, le gouvernement des Etats-Unis a de nouveau adressé des représentations au Gouvernement canadien, tout en portant la question devant les PARTIES CONTRACTANTES avec un préavis très court. Le groupe spécial a pris acte de l'explication fournie par les Etats-Unis, selon laquelle, étant donné le caractère saisonnier de ces mesures, la session en cours offrait la seule possibilité d'examen de la question par les PARTIES CONTACTANTES.

12. La délégation canadienne a estimé que la délégation des Etats-Unis se trouvait dans l'impossibilité de prouver que les mesures prises le 16 octobre 1962 compromettaient des avantages commerciaux. Il n'existe pas de statistiques pour une période aussi courte. D'autre part, les statistiques montrent que pendant la campagne de vente 1961/62, au cours de laquelle la disposition en question a été appliquée pour la première fois, le Canada a importé des Etats-Unis 852.000 cwt de pommes de terre pour une valeur de 1 million 949.000 dollars canadiens, tandis qu'en 1960/61 les importations avaient porté sur 715.900 cwt d'une valeur totale de 1 million 943.000 dollars canadiens. Les importations de ce produit ont donc augmenté tant en volume qu'en valeur malgré l'application des valeurs en douane. En fait, les exportateurs des Etats-Unis, en accroissant leurs livraisons de pommes de terre de qualité supérieure et en exportant une plus forte proportion sous une forme plus élaborée, n'ont pas souffert en pratique de l'application des valeurs en douane.

13. La délégation des Etats-Unis a déclaré que, d'après les statistiques d'exportation de son pays, la valeur unitaire des pommes de terre exportées à destination du Canada s'était élevée à 2,90 dollars des Etats-Unis les 100 livres en 1960 et à 2,19 dollars des Etats-Unis les 100 livres en 1961, ce qui semble infirmer la déclaration du Canada selon laquelle des qualités de prix plus élevés auraient été importées en 1961. De l'avis de la délégation des Etats-Unis, quelles que soient les variations des exportations ou des prix, l'institution d'une taxe additionnelle à l'importation sur les expéditions d'un prix inférieur à la valeur forfaitaire en douane porte atteinte *ipso facto* aux termes de l'échange que le gouvernement des Etats-Unis avait pris en considération lorsqu'il négociait l'obtention d'une concession tarifaire.

14. La délégation canadienne a déclaré que l'application des dispositions en question dépend du mouvement des prix. Leur mise en vigueur a été annoncée au moment de la récolte et les producteurs n'en ont pas été prévenus. L'institution d'une valeur en douane n'a donc eu aucun effet sur la production de pommes de terre, comme le confirme le fait que, sur les quatre provinces occidentales où était applicable cette valeur en douane, une seule a enregistré un accroissement de production en 1961 par rapport à la moyenne des trois années précédentes. La production a diminué dans deux provinces et est restée stationnaire dans une autre.

VI. Considérations du groupe spécial

15. Le groupe spécial a estimé que, d'après son mandat, il ne lui appartenait pas d'examiner si la condition relative au délai raisonnable, qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article XXIII, avait ou non été remplie.

16. Après avoir entendu les parties, le groupe spécial a considéré que la notion de valeur en douane appliquée actuellement aux importations de pommes de terre en vertu de la loi canadienne différerait de celle que les PARTIES CONTRACTANTES avaient présente à l'esprit en rédigeant le texte de l'article VII. Pour cette raison, le groupe spécial n'est pas d'avis que les dispositions de cet article puissent être prises en considération dans le contexte de l'examen dont il a été chargé.

17. Le groupe spécial a estimé en outre que, dans les opérations commerciales normales, il n'y a pas de différence essentielle entre le prix des pommes de terre exportées et celui des pommes de terre destinées à la consommation intérieure aux Etats-Unis. Il a estimé que le problème posé aux producteurs canadiens par les importations de pommes de terre en provenance des Etats-Unis était dû à des différences précises qui tiennent au climat et qui, certaines années, peuvent donner lieu à des difficultés exceptionnelles. Le groupe spécial a conclu que l'institution d'une imposition additionnelle ne pouvait être justifiée par l'article VI de l'Accord général puisque la principale condition énoncée au paragraphe 1 a) dudit article, à savoir que le prix du produit exporté d'un pays vers un autre doit être

inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur, n'est pas remplie en l'occurrence.

18. Le groupe spécial est arrivé à la conclusion que la mesure prise par le Gouvernement canadien équivaut à la perception d'une imposition additionnelle sur les pommes de terre importées à un prix inférieur à 2,67 dollars canadiens les 100 livres. Il a considéré que cette imposition vient en sus du droit d'importation spécifique qui a été consolidé au taux de 0,375 dollar canadien les 100 livres. Etant donné qu'aucune disposition de l'Accord général n'a été invoquée pour justifier l'institution d'une imposition additionnelle en sus du droit d'importation consolidé, le groupe spécial a estimé que le Gouvernement canadien n'avait pas respecté les obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 1 a) de l'article II.

19. Le groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent au Gouvernement canadien de supprimer l'imposition additionnelle applicable aux importations de pommes de terre en vertu de la loi douanière canadienne, ou de prendre toute autre mesure satisfaisante pour porter remède au préjudice subi par les Etats-Unis du fait qu'un avantage découlant pour ce pays de l'Accord général a été compromis.

20. Le groupe spécial n'a pas examiné si les circonstances étaient suffisamment graves pour recommander aux PARTIES CONTRACTANTES d'autoriser le gouvernement des Etats-Unis à suspendre des obligations ou des concessions. Etant donné les circonstances exposées dans le présent rapport et le fait que, depuis l'institution de l'imposition additionnelle, on manque de statistiques adéquates concernant le commerce du produit étudié, le groupe spécial n'est pas en mesure d'examiner cette question.

21. Le groupe spécial suggère en outre que les PARTIES CONTRACTANTES autorisent le Conseil à se saisir de la question si les Etats-Unis, à la lumière de faits nouveaux, demandaient que la question fût reprise.