

La réglementation canadienne du commerce du textile et du vêtement

Alain Lemieux

Volume 33, numéro 1, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043132ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043132ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemieux, A. (1992). La réglementation canadienne du commerce du textile et du vêtement. *Les Cahiers de droit*, 33(1), 263–296.
<https://doi.org/10.7202/043132ar>

Résumé de l'article

C'est principalement vers la fin des années 1950 que les problèmes rencontrés dans le commerce international du textile et du vêtement devinrent de plus en plus aigus. Selon la plupart des pays importateurs et exportateurs engagés dans ce segment important du commerce international, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*, qui régit les relations commerciales internationales dans leur ensemble, s'avérait insuffisant pour prévenir ou corriger ces problèmes.

Afin de pallier cette situation, les pays participants au commerce international des textiles de coton adoptèrent, au début des années 1960, l'*Accord à court terme sur les textiles de coton*. À cet accord succéderont l'*Accord à long terme sur les textiles de coton*, qui régira le commerce international des textiles de coton de 1961 à 1973, et l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles (AMF)*, celui-ci régissant le commerce international d'à peu près tous les textiles et vêtements depuis le 1^{er} janvier 1974.

Le but du présent article est d'étudier la mise en oeuvre de l'AMF au Canada au cours de la période 1974-1984. Dans un premier temps, nous examinerons la réglementation canadienne applicable au commerce du textile et du vêtement avant l'entrée en vigueur de l'AMF. Cette analyse nous permettra de constater que dès 1974 le Canada disposait déjà des instruments juridiques nécessaires à la mise en oeuvre de l'AMF. Plus particulièrement, nous démontrerons que l'adhésion du Canada à l'AMF était des plus compatible avec la politique commerciale canadienne applicable au secteur du textile et du vêtement. Dans un second temps, nous verrons comment le Canada a mis en oeuvre et exécuté ses obligations internationales. Bien qu'il ait été favorable en principe à la libéralisation des échanges, le Canada s'est largement prévalu des dispositions de l'AMF pour protéger son industrie du textile et du vêtement. Pour ce faire, et à l'instar des grands pays importateurs, le Canada a conclu des ententes de restriction volontaire à l'exportation avec ses partenaires commerciaux et a exceptionnellement recouru à l'imposition d'un contingentement global des importations dans le cadre du GATT. De façon générale, force est de reconnaître que si le Canada a accordé une protection considérable à son industrie, il l'a fait dans le respect des dispositions de l'AMF.

La réglementation canadienne du commerce du textile et du vêtement*

Alain LEMIEUX**

C'est principalement vers la fin des années 1950 que les problèmes rencontrés dans le commerce international du textile et du vêtement devinrent de plus en plus aigus. Selon la plupart des pays importateurs et exportateurs engagés dans ce segment important du commerce international, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui régit les relations commerciales internationales dans leur ensemble, s'avérait insuffisant pour prévenir ou corriger ces problèmes.

Afin de pallier cette situation, les pays participants au commerce international des textiles de coton adoptèrent, au début des années 1960, l'Accord à court terme sur les textiles de coton. À cet accord succéderont l'Accord à long terme sur les textiles de coton, qui régira le commerce international des textiles de coton de 1961 à 1973, et l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (AMF), celui-ci régissant le commerce international d'à peu près tous les textiles et vêtements depuis le 1^{er} janvier 1974.

Le but du présent article est d'étudier la mise en œuvre de l'AMF au Canada au cours de la période 1974-1984. Dans un premier temps, nous examinerons la réglementation canadienne applicable au commerce du textile et du vêtement avant l'entrée en vigueur de l'AMF. Cette analyse nous permettra de constater que dès 1974 le Canada disposait déjà des instruments juridiques nécessaires à la mise en œuvre de l'AMF. Plus particulièrement, nous démontrerons que l'adhésion du Canada à l'AMF était des plus compatible avec la politique commerciale canadienne applicable au secteur du textile et du vêtement. Dans un second temps, nous verrons comment le Canada a mis en œuvre et exécuté ses obligations internationales. Bien qu'il ait été favorable en principe à la libéralisation

* Le présent texte est un condensé d'une partie de la thèse de doctorat défendue par l'auteur le 5 juin 1990 à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

** Chargé de cours, Faculté de droit, Université Laval.

des échanges, le Canada s'est largement prévalu des dispositions de l'AMF pour protéger son industrie du textile et du vêtement. Pour ce faire, et à l'instar des grands pays importateurs, le Canada a conclu des ententes de restriction volontaire à l'exportation avec ses partenaires commerciaux et a exceptionnellement recouru à l'imposition d'un contingentement global des importations dans le cadre du GATT. De façon générale, force est de reconnaître que si le Canada a accordé une protection considérable à son industrie, il l'a fait dans le respect des dispositions de l'AMF.

Chiefly towards the end of the 1950's, problems encountered in the international textile and clothing trade became more acute. In the eyes of most importing and exporting countries in this area of international trade, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which governed international commercial relations as a whole, appeared unable to prevent or correct such problems.

To remedy the situation, in the early 1960's the countries involved in the international cotton trade adopted a Short-term on Cotton Textiles. This agreement was followed by the Long-term Agreement on Cotton Textiles which regulated the international trade of cotton textiles from 1961 to 1973, and the International Textiles Trade Agreement, best known under the name of Multi-Fibres Agreement (MFA) which has been regulating international trade of most textiles and clothing since January 1, 1974.

The main purpose of the article is to look at the application of the MFA in Canada over the 1974-1984 period. In the first section, we examine Canadian trade legislation regulating clothing and textile imports before the coming into force of the MFA in 1974. We see that the implementation of the MFA will be fairly easy for Canada since it has already put in place a legal framework applicable to clothing and textile imports. We attempt to show that the participation of Canada in the MFA was fully in line with its brand new textile policy.

In the second section, we analyze the application of the MFA in Canada. Although Canada supports the liberalization of international trade, this did not prevent it from using MFA provisions to protect its textile and clothing industry. In this respect, and like many other developed countries, Canada negotiated voluntary export restraint agreements with its trade partners. At a certain point, Canada also had to impose a global

import quota under article XIX of the GATT. In any event, we have to recognize that even if Canada has afforded a substantial protection to its industry, it did so according to MFA provisions.

	<i>Pages</i>
1. Le Canada et la réglementation du commerce du textile et du vêtement avant l'AMF	266
1.1 Le profil de la réglementation commerciale canadienne	266
1.2 Le contrôle des importations canadiennes de textiles et de vêtements avant 1970.....	268
1.3 La Politique nationale du textile de 1970	270
2. Le Canada et l'AMF	274
2.1 L'application des mesures de restriction	275
2.1.1 L'élimination des mesures de restriction déjà en vigueur.....	275
2.1.2 L'application des nouvelles restrictions	276
2.1.2.1 La détermination de la désorganisation du marché	276
2.1.2.2 Les ententes canadiennes de restriction volontaire à l'exportation	278
2.1.2.3 L'imposition de restrictions quantitatives à l'importation	288
2.2 La mise en œuvre des restrictions quantitatives et des ententes au Canada.....	291
Conclusion	296

À titre de partie contractante à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (ci-après cité : « Accord général » ou « GATT » pour General Agreement on Tariffs and Trade)¹, le Canada fut l'un des premiers pays à reconnaître le bien-fondé d'une réglementation internationale applicable au secteur du textile et du vêtement.

À l'instar d'autres pays engagés dans ce commerce, le Canada décida de retenir une option commerciale de compromis entre le protectionnisme et le libre-échange. Le Canada jouera donc la carte du libre-échange organisé qu'allait lui offrir la réglementation applicable dans le secteur du textile et du vêtement, soit l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles* (ci-après cité : « AMF » pour Accord multifibres)².

1. GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV, 1969, pp. 1-85.

2. GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. n° 21, 1975, p. 21 et suiv.

Bien qu'il se soit engagé dans un processus de libéralisation au sein du GATT, le Canada se fera un point d'honneur de protéger son industrie du textile et du vêtement. À cet égard, l'adhésion du Canada à l'AMF s'inscrira tout à fait dans la lignée des mesures canadiennes prises jusqu'alors. En adhérant à l'AMF, le Canada fera donc sien l'objectif de développement harmonieux des échanges. Il tentera alors de remédier ou de prévenir les situations dites de désorganisation du marché par l'application de restrictions quantitatives et par la négociation d'ententes de restriction volontaire à l'exportation (RVE).

Nous tenterons donc, dans un premier temps, de tracer le profil de la réglementation canadienne du commerce du textile et du vêtement avant la mise en œuvre de l'AMF en 1974. Dans un second temps, nous verrons comment le Canada a mis en œuvre l'AMF de 1974 à 1984.

1. Le Canada et la réglementation du commerce du textile et du vêtement avant l'AMF

La protection offerte par le Canada à son industrie du textile et du vêtement n'a pas débuté avec l'AMF. Dès le début des années 1960, le Canada tenta de contrôler ses importations. Il importe d'abord de dresser un tableau de la réglementation commerciale canadienne jusqu'à l'annonce de la très importante Politique nationale du textile³ pour, par la suite, traiter des mesures appliquées dans le secteur du textile et du vêtement.

1.1 Le profil de la réglementation commerciale canadienne

De par son adhésion à l'Accord général, le Canada s'engageait dans un processus de libéralisation des échanges. Mais à l'instar de ses partenaires commerciaux, le Canada devra, à plusieurs reprises, protéger son industrie contre les effets préjudiciables résultant d'un accroissement des importations. Pour ce faire, il mettra sur sa politique tarifaire et sur la conclusion d'ententes de RVE plutôt que sur les restrictions quantitatives à l'importation⁴.

3. Seules les lois canadiennes visant à restreindre quantitativement les importations seront abordées. Les mesures canadiennes visant à traiter des cas de dumping ou de subventions ne seront donc pas examinées. De même, les restrictions quantitatives imposées en vertu des lois canadiennes créant un monopole d'État ne seront pas traitées, puisque l'imposition de celles-ci n'est qu'un accessoire à la politique générale de contrôle de l'offre par le gouvernement. Sur ce point, voir I. BERNIER, « La réglementation canadienne en matière de commerce et de douanes », dans R.St. MACDONALD, G.L. MORRIS et D.M. JOHNSON, *Canadian Perspective on International Law and Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, aux pages 746-747.

4. Pour une description détaillée de la réglementation commerciale et douanière du Canada, voir I. BERNIER, *loc. cit.*, note 3, 726-755. De même, voir A.J. SARNA, « Safeguards against Market Disruption—The Canadian View », (1976) 10 *J.W.T.* 355.

En effet, la structure tarifaire canadienne s'imposa à l'époque comme l'instrument privilégié du Canada pour protéger son industrie⁵. Dans le cas où un niveau élevé d'importations était préjudiciable à l'industrie, le gouvernement canadien pouvait alors accroître le droit de douane applicable à ce produit⁶. Mais l'analyse de la réglementation canadienne fait surtout ressortir la très grande propension du Canada à ne pas recourir au contrôle quantitatif des importations⁷, et ce, pour deux raisons.

D'une part, le contrôle quantitatif des importations s'avérait difficile puisque le Canada ne disposait pas de mécanisme approprié pour exercer un tel contrôle. Le Canada sera en quelque sorte forcé de recourir au retrait de l'avantage du tarif de préférence britannique et de la nation la plus favorisée pour certains produits, en vertu de l'article 4 du *Tarif des douanes* pour contrôler l'accroissement de ses importations. De même, jusqu'au début des années 1970, le seul véritable recours du Canada pour contrôler les importations causant ou risquant de causer un préjudice à une industrie nationale sera l'imposition de valeurs spéciales ou de « surtaxes », en vertu du sous-alinéa 40 A (7 (c)) de la *Loi sur les douanes*.

Précisons que dans les cas où des importations causaient ou risquaient de causer un « préjudice grave » aux producteurs domestiques, la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* permettait au ministre de l'Industrie et du Commerce d'établir une « liste de marchandises d'importation contrôlée » et d'exiger d'un importateur l'obtention d'une licence d'importation pour tout produit inscrit sur cette liste⁸. Jusqu'au début des années 1960, cette loi ne fut utilisée que pour protéger la production agricole⁹. Au cours des années 1970, la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* deviendra cependant le principal instrument de contrôle quantitatif des importations canadiennes¹⁰.

5. J.H. YOUNG, *Canadian Commercial Policy*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1958, p. 125.

6. Les deux lois canadiennes en matière de douanes sont le *Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, c. C-41, tel qu'il a été modifié, et la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, c. C-40, telle qu'elle a été modifiée. La modification d'un tel droit devait alors être négociée avec les parties touchées en vertu du paragraphe 4 de l'article XXVIII de l'Accord général : F. MASSON et H.E. ENGLISH, *Invisible Trade Barriers between Canada and the United States*, Montréal, Canadian-American Committee, 1963, p. 25.

7. Avant 1960, peu de pays peuvent se targuer d'avoir moins utilisé les contrôles non tarifaires que le Canada : J.H. YOUNG, *op. cit.*, note 5, p. 140.

8. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c. E-17. La loi fut sanctionnée le 31 mars 1954.

9. F. MASSON et H.E. ENGLISH, *op. cit.*, note 6, p. 40.

10. Sur ce point, voir GOUVERNEMENT DU CANADA (MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES), *Une étude de la politique commerciale canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 159.

D'autre part, cette propension à ne pas recourir aux restrictions quantitatives amènera le Canada à considérer une autre possibilité, soit celle de négocier des ententes de RVE. Pour l'essentiel, une entente de RVE est un accord international en vertu duquel un pays exportateur accepte sur une base volontaire de limiter ses exportations à un niveau convenu entre le pays importateur en retour de quoi ce dernier s'engage à n'imposer aucune autre restriction¹¹. D'abord utilisées pour limiter l'exportation de certains produits, tels le fromage cheddar de la Nouvelle-Zélande, le sucre de Cuba et les textiles du Japon¹², les ententes de RVE se multiplieront à partir de 1960, le Canada n'en faisant cependant qu'un usage modéré¹³.

1.2 Le contrôle des importations canadiennes de textiles et de vêtements avant 1970

À partir de 1955, l'industrie canadienne du textile et du vêtement fait face à la concurrence grandissante du Japon et de plusieurs pays en voie de développement¹⁴. Afin de protéger son industrie, le Canada aura alors surtout recours à la négociation d'ententes de RVE avec ses principaux fournisseurs¹⁵. C'est ainsi que le Comité interministériel des importations en provenance des pays à bas salaires fut établi afin d'étudier l'effet de ces importations sur l'industrie canadienne et de conseiller le gouvernement sur les ententes de RVE à négocier¹⁶. La participation du Canada à l'*Accord à court terme* (ci-après cité : « ACT »)¹⁷ ainsi qu'à l'*Accord à long terme* (ci-après cité : « ALT ») sur les textiles de coton¹⁸, prédécesseurs de l'AMF, allait évidemment favoriser le recours accru aux ententes de RVE.

Le Canada recourut modérément à l'ACT. En vertu de cet accord, les pays participants s'engageaient à éliminer graduellement leurs restrictions quantitatives existantes. Or, le Canada n'appliquant aucune de ces restric-

-
11. Pour un exposé général sur les ententes de RVE, voir B. HINDLEX, « Voluntary Export Restraints and the G.A.T.T.'s Main Escape Clause », *The World Economy*, vol. 3, 1980, pp. 325-328.
 12. J.H. YOUNG, *op. cit.*, note 5, p. 140.
 13. A.J. SARNA, *loc. cit.*, note 4, 363-364.
 14. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Enquête sur les textiles et les vêtements*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1980, pp. 12-13.
 15. Outre les ententes de RVE, la « surtaxe » sera souvent utilisée : W.R. HINES, *Trade Policy Making in Canada : Are we Doing it Right ?*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 1985, pp. 51-52.
 16. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 14.
 17. Sur l'adhésion du Canada à l'ACT, voir : GOUVERNEMENT DU CANADA (MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES), *Rapport annuel 1960*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 35.
 18. L'adhésion du Canada à l'ALT fut sommairement évoquée dans : DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS, *Annual Report 1962*, Ottawa, Queen's Printer, 1963, p. 37.

tions, cette obligation n'avait guère d'importance. En ce qui a trait à la possibilité offerte aux pays participants d'imposer de nouvelles restrictions¹⁹, le Canada s'en prévalut fort peu souvent. Ainsi, dès 1961, le Canada rendit officielle une entente de RVE conclue avec le Japon quelques années plus tôt et négocia au cours de la même année une entente similaire avec Hong Kong²⁰.

En revanche, le Canada recourut largement aux dispositions de l'ALT. À l'instar de l'ACT, les pays participants devaient éliminer les restrictions existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'ALT et ne pas imposer de nouvelles restrictions, sauf bien entendu dans les situations de désorganisation des marchés²¹. Tout comme au moment de son adhésion à l'ACT, le Canada ne fut guère touché par l'obligation d'éliminer les restrictions existantes, puisqu'il n'imposait, outre ses ententes de RVE, aucune restriction à l'importation.

Cependant, le Canada n'hésitera pas à imposer de nouvelles restrictions dans le cadre de l'article 3 de l'ALT afin de prévenir ou de remédier à la désorganisation de son marché²². Tout manufacturier considérant que des importations portaient préjudice à sa production ou à ses ventes pouvait saisir le ministère des Finances du Canada de son problème²³. S'il s'avérait, après une enquête préliminaire menée par le Ministère, que la plainte était fondée, le Comité interministériel décidait alors si la négociation d'ententes de RVE était justifiée. Si tel était le cas, des négociations étaient alors menées, sur une base spéciale et privée entre les fonctionnaires des pays intéressés en vue de la conclusion d'une entente²⁴.

19. Précisons qu'en cas d'échec dans la négociation d'une entente de RVE, le pays importateur pouvait limiter ses importations en sus d'une quantité minimale. Comme le Canada ne disposait d'aucune législation lui permettant de limiter avec « précision » les importations préjudiciables (voir le sous-alinéa 40 A (7 (c)) de la *Loi sur les douanes* ne prévoyant que l'application de valeurs spéciales afin de prévenir un préjudice ou une menace de préjudice à une industrie nationale), les pays participants reconnurent que ce pays ne serait pas en mesure de garantir que les importations ne tomberaient pas en deçà de cette quantité minimale : GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. 10, 1962, p. 20.

20. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 14.

21. Le texte de l'ALT est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. n° 11, 1963, pp. 25 et 55.

22. Sur ce point, voir COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 14.

23. Sur cette procédure, voir C. PESTIAU, *The Canadian Textile Policy : A Sectorial Trade Adjustment Strategy*, Montréal, C.D. Howe Research Institute, 1976, p. 11.

24. Bien que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada ait détenu la responsabilité de conduire et d'administrer les négociations internationales du Canada (voir l'article 3 de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures*, S.R.C. 1970, c. E-20), les ententes de RVE étaient alors conclues du côté canadien par des fonctionnaires du

De façon générale, le Canada a respecté les dispositions de l'ALT²⁵. Précisons que la plupart des ententes contenaient des coefficients de croissance inférieurs au taux minimum de 5 p. 100 prévu par l'ALT. Cette situation est explicable par le fait que le Canada (ainsi que la Grande-Bretagne) fut exempté de l'obligation d'élargir automatiquement de 5 p. 100 l'accès à son marché, dans le cas où une restriction était maintenue pour une période additionnelle de 12 mois²⁶. Mais la détermination du Canada de soutenir son industrie du textile ne se limitera pas à la simple négociation d'ententes de RVE. En effet, dès 1970, le Canada adoptera sa Politique nationale du textile.

1.3 La Politique nationale du textile de 1970

À l'aube des années 1970, l'industrie canadienne du textile et du vêtement était mal en point. Évoquant la concurrence « préjudiciable » des pays à bas prix de revient, l'Institut canadien des textiles (ICT) demanda au gouvernement d'élaborer une véritable politique du textile et d'imposer un contingentement global sur toutes les importations de textiles et de vêtements²⁷.

Le gouvernement canadien confirma ce diagnostic. Lors de l'annonce de la Politique nationale du textile (ci-après citée : « PNT ») à la Chambre des communes, le 14 mai 1970, le ministre de l'Industrie et du Commerce, l'honorable Jean-Luc Pépin, souligna qu'il était difficile pour l'industrie de soutenir la concurrence des pays dits à bas prix de revient à cause des différences de salaires ou de leurs politiques de prix d'exportation, entraînant ainsi une pénétration accrue du marché canadien²⁸.

La PNT marqua une étape importante pour l'industrie. Pour la première fois, elle pourra compter sur une politique d'ensemble, avec des

ministère de l'Industrie et du Commerce, et ce, sans intervention du ministère des Affaires extérieures : I. BERNIER, « Les ententes de restriction volontaire à l'exportation en droit international économique », (1973) *Can. Y.B. Int'l L.* 67.

25. Même dans les cas où les ententes s'appliquaient à des produits non visés par l'ALT, le Canada en a respecté les dispositions : COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 15.

26. Le « Protocole relatif à la réserve formulée par le gouvernement canadien lors de l'acceptation de l'Accord à long terme » est joint à l'ALT.

27. K. STEGEMANN, *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*, Montréal, The Private Planning Association of Canada, 1973, p. 8.

28. CANADA, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, 2^e session, 28^e législature, vol. VII, 1970, 14 mai 1970, p. 6953. La déclaration du ministre reprend les points principaux d'un document plus élaboré : J.-L. PÉPIN, *Déclaration à la Chambre des communes au sujet de la politique textile par l'honorable Jean-Luc Pépin, Ministre de l'Industrie et du Commerce*, Ottawa, le 14 mai 1970.

objectifs et des moyens d'intervention répondant à ses besoins particuliers²⁹. Sur le plan commercial, la PNT favorisait la libéralisation des échanges mais s'imposait surtout comme un instrument amélioré de protection contre les importations préjudiciables à l'industrie canadienne³⁰.

Afin de mettre en œuvre la PNT, le ministre annonça une série de mesures financières, techniques et commerciales, ces dernières étant fort importantes dans la mise en œuvre de l'AMF³¹. C'est ainsi que le gouvernement s'engagea à négocier des réductions tarifaires afin d'obtenir de meilleures conditions d'accès aux produits canadiens, à améliorer l'efficacité des lois relatives au dumping et aux droits compensateurs et à modifier la *Loi sur les douanes*³² et la *Loi sur la statistique*³³ afin de faciliter la mise en évidence des importations préjudiciables³⁴.

Plus important encore, le gouvernement énonça sa politique sur les importations à faible prix de revient. En vertu de cette politique, de telles importations pourraient maintenant être restreintes, mais à condition que les entreprises démontrent l'existence ou la menace d'un préjudice sérieux et présentent des projets de restructuration, d'abandon ou d'amélioration de leur production³⁵. Bref, les entreprises canadiennes auraient maintenant un prix à payer en retour de la protection, soit de se réadapter ou de se retirer du marché. En ce qui a trait aux restrictions, le gouvernement indiqua sa préférence pour la négociation d'ententes de RVE, sans écarter toutefois le recours à un contingentement global des importations. Pour ce faire, le ministre annonça que la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*³⁶ serait modifiée afin de permettre l'imposition de restrictions, par licences d'importation, dans les cas d'existence ou de menace de préjudice sérieux.

29. Jusqu'alors, le gouvernement avait eu en aversion l'élaboration de politiques sectorielles. Sur ce point, voir R. MAHON et L.K. MYTELKA, « Industry, the State and the New Protectionism: Textiles in Canada and France », *International Organization*, vol. 37, 1983, p. 561.

30. J.-L. PÉPIN, *op. cit.*, note 28, p. 10. Sur ce point, voir D.R. PROTHEROE, *Imports and Politics*, Montréal, Institute for Research and Public Policy, 1980, p. 22.

31. J.-L. PÉPIN, *op. cit.*, note 28, pp. 15-18.

32. *Loi sur les douanes*, précitée, note 6. De plus, le nouveau paragraphe 22 (2.1) de la *Loi sur les douanes* devait ainsi permettre au gouvernement d'interdire ou de contrôler l'entrée des marchandises qui excèdent les quantités fixées dans les ententes de RVE conclues entre le Canada et d'autres pays fournisseurs.

33. *Loi sur la statistique*, S.R.C. 1970, c. S-16. Cette dernière fut abrogée et rééditée : S.C. 1970-71-72, c. 15.

34. J.-L. PÉPIN, *op. cit.*, note 28, p. 12.

35. *Id.*, p. 13 et suiv.

36. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, précitée, note 8, tel qu'amendée par S.R.C. 1970, c. 29 (2^e supp.), S.R.C. 1970, c. 32 (2^e supp.), S.C. 1974, c. 9, et S.C. 1980-81, c. 82.

De même, le gouvernement proposa de constituer une commission du textile, qui occupera un rôle de premier plan. La Commission du textile et du vêtement (CTV), établie en 1971 par la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*³⁷, se verra confier deux tâches importantes : surveiller l'état de l'industrie et déterminer si des importations préjudiciables nécessitent l'imposition de restrictions.

La *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* allait accorder à la CTV d'importants pouvoirs d'enquête. Au cours de son enquête, la CTV doit en fait se livrer à un triple exercice. Dans un premier temps, elle sera amenée à déterminer si les textiles faisant l'objet de l'enquête sont importés « à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice sérieux » à la production canadienne³⁸. En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, la CTV doit tenir compte de cinq critères dans son examen du préjudice sérieux, soit : 1) des considérations relatives à la région visée et à la main-d'œuvre et de tout programme ou service gouvernemental ; 2) des dispositions de l'Accord général, de l'ALT et de tout accord international pertinent, critère qui allait, entre autres, garantir aux pays exportateurs la prise en considération par la CTV du concept de désorganisation des marchés de l'ALT et de l'AMF ; 3) des effets de toutes mesures spéciales sur les consommateurs ; 4) du principe en vertu duquel des mesures spéciales ne seront pas appliquées afin d'encourager le maintien de branches de production non concurrentielles autrement que par les tarifs existants³⁹ ; et 5) des conditions prédominantes du commerce international quant aux articles de textile et d'habillement⁴⁰.

En ce qui concerne plus particulièrement la détermination du préjudice sérieux, notons que jusqu'en 1975 la CTV eut tendance à constater

-
37. *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, S.C. 1970-71-72, c. 39. Précisons que le 18 juillet 1988 la Chambre des communes adoptait le projet de loi C-110, *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*. Ce projet de loi vise essentiellement à créer un nouveau tribunal canadien du commerce extérieur, en remplacement de trois organismes déjà dans le secteur du commerce international, soit la Commission du tarif, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement. En vertu de l'article 51 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* était ainsi abrogée.
38. Article 9 de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*. La demande d'enquête pouvait émaner d'un producteur, d'une association, du ministre de l'Industrie et du Commerce ou de l'initiative de la CTV.
39. Principalement à cause de l'absence de critères objectifs servant à distinguer une entreprise viable d'une entreprise non viable, le critère de « viabilité » n'allait pas être appliqué de façon rigoureuse : C. PESTIAU, *op. cit.*, note 23, pp. 16 et 31.
40. Avant 1975, des facteurs tels que la surcapacité mondiale de production, l'accroissement des inventaires à l'étranger et la menace d'importations massives et soudaines furent retenus par la CTV : *id.*, p. 23.

l'existence ou la menace de préjudice sérieux pour la plupart des produits sur lesquels ses enquêtes ont porté⁴¹.

Dans un deuxième temps, la CTV aura à examiner les plans d'adaptation des producteurs canadiens. En effet, tout producteur canadien qui est « partie à une plainte » doit présenter un plan dans lequel il décrira les adaptations qu'il entend apporter à ses activités en vue de devenir plus concurrentiel sur le marché canadien, ou encore d'éliminer progressivement les branches de production non viables⁴². La CTV analysera alors si un plan améliorera d'une manière importante l'aptitude des producteurs canadiens en question à faire face à la concurrence internationale sur le marché canadien⁴³. Cet examen est vital puisque la CTV ne pourra recommander de mesures spéciales que si elle est d'avis que les plans d'adaptation sont acceptables⁴⁴.

De façon générale, tout indique que les plans d'adaptation n'ont pas joué un rôle déterminant dans la décision de la CTV de recommander l'imposition de restrictions. En fait, il appert que la CTV n'a jamais refusé les plans d'adaptation et encore moins favorisé l'élimination progressive de branches de production⁴⁵. En revanche, il est trop facile de dire que les plans n'ont pas entraîné les adaptations souhaitées par le législateur⁴⁶. Malgré ses failles, l'article 14 de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* n'a pas à porter le fardeau des insuccès de l'adaptation industrielle au Canada. L'insuffisance des programmes gouvernementaux en est également et largement responsable. De plus, on ne peut nier le fait que la CTV a effectivement encouragé les entreprises de textile à exporter davantage et à s'organiser sur une base nord-américaine et européenne et les entreprises de vêtement à améliorer leur gestion et leurs techniques de production⁴⁷.

Enfin, après avoir déterminé l'existence d'un préjudice sérieux et accepté les plans d'adaptation, la CTV aura à examiner si elle doit recommander ou non l'imposition de mesures spéciales⁴⁸. En cours d'enquête, elle peut formuler une recommandation provisoire dans le cas où des

41. *Id.*, p. 20.

42. Paragraphe 14 (1) de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, précitée, note 37.

43. *Id.*, art. 15.

44. *Id.*, art. 17 (5).

45. Voir C. PESTIAU, *op. cit.*, note 23, pp. 26-29.

46. Pour un constat semblable, voir P. ORR, « International and Quantitative Restrictions on World Textile Trade », (1980) 38 *U.T. Fac. L. Rev.* 70.

47. Sur ce point, voir R. MAHON et L.K. MYTELKA, *op. cit.*, note 29, pp. 568-570.

48. Article 17 (1) de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, précitée, note 37.

importations portent ou menacent de porter à la production nationale « un préjudice sérieux et immédiat auquel il sera difficile de remédier ».

Notons qu'avant que des restrictions soient appliquées le rapport de la CTV sera transmis au Comité interministériel sur les importations à bas prix de revient, lequel recommandera au gouvernement l'imposition ou non de mesures spéciales, ainsi que leur type⁴⁹. Bien qu'il ne soit pas lié, le Cabinet fédéral accepte généralement les recommandations du Comité⁵⁰. De façon générale, la CTV a surtout proposé la négociation d'ententes de RVE, ce qui n'a guère causé de problème au gouvernement puisque celles-ci s'imposaient déjà comme la principale mesure canadienne de restriction des importations⁵¹.

Ce survol de la réglementation canadienne du commerce du textile a permis de constater que, bien qu'il ait été favorable à la libéralisation des échanges, le Canada n'a pas hésité à protéger son industrie lorsque cela était nécessaire. Mais ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que le Canada prendra toutes ces initiatives dans le respect de ses engagements internationaux. Comme le Canada est engagé depuis le début des années 1960 dans une approche sectorielle et multilatérale de la réglementation du commerce international du textile, il ne sera guère surprenant de le voir poursuivre et intensifier cette démarche par son adhésion à l'AMF.

2. Le Canada et l'AMF

Comme la plupart des pays participants à l'ALT, le Canada adhéra à l'AMF. Un accord final sur le texte de l'AMF ayant été conclu le 20 décembre 1973, celui-ci entra en vigueur le 1^{er} janvier 1974. À titre de partie contractante à l'Accord général, le gouvernement du Canada signifia au directeur général du GATT, par une lettre en date du 14 mars 1974, son acceptation à l'AMF⁵². Le texte de l'AMF fut par la suite déposé à la Chambre des communes, le 20 mars 1974, par le ministre de l'Industrie et du Commerce, l'honorable Alastair Gillespie⁵³.

À noter que la mise en œuvre de l'AMF au Canada n'a pas nécessité l'adoption d'une loi particulière. Rappelons qu'au Canada tout traité touchant des droits particuliers, imposant des obligations présentes ou futures

49. Sur le fonctionnement et les critères d'examen retenus par le Comité, voir D.R. PROTHEROE, *op. cit.*, note 30, pp. 111-116.

50. *Id.*, p. 116.

51. C. PESTIAU, *op. cit.*, note 23, p. 34.

52. Sur la procédure d'acceptation et d'accession à l'AMF, voir l'article 13 de l'AMF. La lettre d'acceptation du Canada est reproduite dans : Com. Tex./1, 9 avril 1974.

53. Le texte de l'AMF fut déposé dans le cadre de la procédure de routine : CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 20 mars 1974, 2^e session, 29^e législature, 23 Eliz. II, p. 690.

ou encore accordant des avantages présents ou futurs doit généralement être intégré au droit interne par la loi ou règlement⁵⁴. Or, l'AMF n'a pas exigé de loi de mise en œuvre précisément parce que cet accord n'a pas modifié ni contrevenu au droit interne canadien, le Canada disposant déjà d'une réglementation lui permettant d'appliquer l'AMF⁵⁵.

En adhérant à l'AMF, le Canada confirmera le bien-fondé d'une approche sectorielle de la réglementation du commerce international du textile, celle-ci lui permettant surtout de mettre en œuvre le « volet » commercial de sa PNT⁵⁶. Pour ce faire, le Canada continuera à adopter des mesures de restriction afin de prévenir ou de remédier à des situations de désorganisation de son marché.

2.1 L'application des mesures de restriction

L'AMF établit une distinction entre les mesures de restriction appliquées au moment de son entrée en vigueur et les nouvelles mesures que peuvent vouloir imposer les pays participants. C'est sur la base de cette distinction que nous examinerons si, et dans quelle mesure, le Canada s'est conformé ou non à l'AMF.

2.1.1 L'élimination des mesures de restriction déjà en vigueur

Au moment de l'adhésion du Canada à l'AMF, les importations de textiles et de vêtements étaient assujetties à des restrictions quantitatives ou ententes de RVE. Le Canada se devait donc, en vertu de l'article 2 de l'AMF, soit de supprimer ces restrictions, soit de les justifier aux termes des dispositions de l'Accord général ou de les rendre conformes à l'AMF.

De façon générale, le Canada s'est conformé à l'article 2 de l'AMF. Ainsi, en novembre 1976, l'Organe de surveillance des textiles (OST), chargé de la mise en œuvre de l'AMF, nota que le Canada avait levé la majeure partie de ses restrictions quantitatives notifiées selon l'article 2 de

54. A.-M. JACOMY-MILLETTE, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, p. 226.

55. Il en fut de même pour les trois prorogations de l'AMF de 1977, de 1981 et de 1986. Le Protocole de prorogation de 1977 (et les conclusions du Comité du textile (CT)) fut accepté par le Canada le 24 octobre 1978 : lettre reproduite dans Com. Tex./9, Add. 6, 26 octobre 1978. Le Protocole de prorogation de l'AMF de 1981 (et les conclusions du CT) fut accepté le 12 juillet 1982 : lettre reproduite dans Com. Tex./27, Add. 2, 23 juillet 1982. Enfin, le Protocole de prorogation de l'AMF de 1986 (et les conclusions du CT) fut accepté par le Canada le 30 octobre 1986.

56. A.J. SARNA, « Le Canada adhère au nouvel accord international sur les textiles multifibres », *Commerce Canada*, juin 1974, p. 9.

l'AMF⁵⁷. De même, le Canada rendit conformes à l'AMF les ententes de RVE en vigueur au moment de son adhésion⁵⁸.

2.1.2 L'application des nouvelles restrictions

Tout pays participant à l'AMF et désirant restreindre ses importations ou négocier des ententes de RVE, que cela soit en vertu des articles 3 ou 4, doit démontrer au préalable l'existence ou le risque réel de « désorganisation du marché », tel qu'il est défini à l'Annexe A de l'AMF, et que cette désorganisation cause ou menace de causer un préjudice grave à ses producteurs nationaux.

2.1.2.1 La détermination de la désorganisation du marché

Comme nous l'avons vu, il reviendra à la CTV, à partir de certains critères dont celui de désorganisation du marché, de déterminer l'existence ou la menace de préjudice sérieux et de formuler des recommandations sur l'imposition de restrictions en vertu de l'AMF⁵⁹.

La CTV a d'abord été amenée à déterminer ce que constitue une désorganisation du marché au sens de l'ALT. En vertu de l'Annexe A de l'ALT, une situation de désorganisation du marché présente généralement quatre éléments en association : 1) une menace ou un accroissement brusque et substantiel des importations de certains produits en provenance de sources particulières ; 2) les produits sont offerts à des prix notablement inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché du pays importateur pour des produits comparables ; 3) il y a un préjudice grave ou une menace de préjudice grave aux producteurs nationaux ; et 4) les différences de prix ne résultent pas d'une intervention gouvernementale dans la fixation des prix ou de *dumping*⁶⁰.

Dans le cadre de l'ALT, la CTV a justifié ses conclusions de préjudice sérieux en considérant l'accroissement brusque et substantiel des importations, la pénétration accrue du marché canadien et l'existence de prix notablement inférieurs⁶¹. Bien que l'érosion des parts de marché des producteurs nationaux ne soit pas un facteur reconnu de désorganisation du

57. Com. Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 10. Ces restrictions touchaient principalement les étoffes de bonneterie double maille et les fils acryliques.

58. Com. Tex./21, 23 novembre 1981, p. 26.

59. Rappelons que le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur, créé en 1988, a remplacé la Commission du textile et du vêtement.

60. Annexe A de l'ALT.

61. Voir C. PESTIAU, *op. cit.*, note 23, p. 23.

marché, la CTV a cependant utilisé ce critère pour évaluer le préjudice sérieux⁶².

Sous le régime de l'AMF, la CTV tiendra aussi compte de la définition nettement améliorée du concept de désorganisation du marché. Dans son rapport de 1977 sur les vêtements, la CTV met en évidence cinq « facteurs » pouvant indiquer la présence d'un préjudice, soit : 1) le déclin de 73 p. 100 en 1971 à environ 55 p. 100 en 1976 de la part de marché des producteurs nationaux au profit des pays importateurs ; 2) l'insuffisance du tarif douanier comme mécanisme de protection de l'industrie devant la concurrence des pays à bas prix ; 3) l'aide financière substantielle sous diverses formes accordée aux entreprises étrangères afin d'encourager l'exportation de produits ; 4) le recours sélectif aux ententes de RVE laissant le marché canadien relativement ouvert aux importations ; et 5) la baisse des dépenses en immobilisation et d'exploitation⁶³.

La CTV a donc retenu les deux facteurs à l'origine de la désorganisation prévus par l'Annexe A de l'AMF, soit celui des « prix notablement inférieurs » (facteurs 1, 2 et 3) et celui de l'« accroissement brusque et substantiel des importations » (facteur 1). De même, elle a évoqué certains critères prévus par l'Annexe A de l'AMF pour déterminer le préjudice, tels que la « part détenue dans le marché » (facteurs 1 et 4) et les « investissements » (facteur 5). Précisons que même si l'insuffisance de la protection tarifaire (facteur 2) et l'inefficacité de l'approche sélective canadienne (facteur 4) ne sont pas des critères à considérer dans la détermination de la désorganisation, la CTV était en droit de les soulever, puisque l'énonciation des facteurs prévus dans le paragraphe 1 de l'Annexe A n'est pas limitative.

En 1980, la CTV évoquera aussi le danger d'une désorganisation des marchés imputable à un accroissement des importations à bas prix et ses effets négatifs sur la production et l'emploi⁶⁴. Enfin, dans son rapport intérimaire de 1985, la CTV constata une pénétration accrue des importations de vêtements sur le marché canadien, causée par des facteurs tels que l'accroissement des importations en provenance de sources non assujetties à des ententes de RVE, les fluctuations de la demande et les effets négatifs de la dévaluation du dollar canadien, ce qui provoqua des pertes d'emploi, un fléchissement de la capacité de production et une baisse de la profi-

62. *Ibid.* Des critères tels que la baisse des projets ou des prix, la diminution des exportations, etc., ont également été évoqués par la CTV.

63. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Enquête sur les vêtements. Un rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 29 mai 1977, p. V-31.

64. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 121.

tabilité des entreprises⁶⁵. Dans son rapport final d'octobre 1985, la CTV corrobora ce diagnostic⁶⁶.

Somme toute, le gouvernement canadien a généralement respecté l'obligation de démontrer l'existence ou la menace de désorganisation du marché, quoiqu'il se soit montré fort critique à l'endroit de la définition actuelle. En effet, dès 1976, le Canada évoqua le problème de la « désorganisation cumulative des marchés » et proposa, sans succès, que l'on tienne compte des importations de toutes provenances et pas seulement de sources particulières, pour déterminer une situation de désorganisation des marchés⁶⁷.

2.1.2.2 Les ententes canadiennes de restriction volontaire à l'exportation

Au cours des années 1970 et 1980, la politique canadienne relative à l'importation des textiles et des vêtements reposa sur la négociation d'ententes de RVE. En 1980, le Canada avait ainsi négocié 17 ententes de RVE comptant pour environ 80 p. 100 des importations canadiennes de vêtements et 6 p. 100 des importations de textiles.

À la suite d'une recommandation de la CTV⁶⁸, le gouvernement canadien dévoila, le 19 juin 1981, sa politique à l'égard des secteurs du textile et du vêtement (« Politique de 1981 »), laquelle prévoyait le prolongement des ententes de RVE⁶⁹. Le gouvernement canadien négocia alors une série d'ententes de RVE dont la plupart entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1982⁷⁰. Un accroissement considérable des importations de vêtements força le Canada à renforcer son système de surveillance des importations de vêtements et à négocier des ententes de RVE avec tout nouveau pays

65. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Enquête sur les textiles et les vêtements. Rapport intérimaire en conformité avec l'article 17 (2) de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 24 juin 1985, pp. 3-10.

66. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Enquête sur les textiles et les vêtements. Rapport au ministre de l'Expansion industrielle régionale*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, octobre 1985. La CTV mesura le préjudice sérieux en analysant les répercussions de l'accroissement des importations sur la production, l'emploi, les prix, les salaires, la durée d'utilisation des capacités de production et les profits.

67. Com. Tex./10, 17 mars 1978, p. 20. En 1981, le Canada resouleva le problème, sans succès: Com. Tex./24, 8 septembre 1981, p. 5.

68. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 124.

69. GOUVERNEMENT DU CANADA, *La politique du gouvernement à l'égard des secteurs du textile et du vêtement*, communiqué, Ottawa, le 19 juin 1981.

70. La plupart de ces ententes ont été regroupées dans un recueil d'usage interne du GOUVERNEMENT DU CANADA, *Canada's Bilateral Textile Arrangements*.

fournisseur si les importations avaient un « effet perturbateur » sur le marché canadien⁷¹.

En septembre 1984, un nouveau gouvernement « progressiste-conservateur » arriva au pouvoir à Ottawa, mais la situation ne changea pas pour autant. En effet, dès le 30 juillet 1986, le gouvernement annonça sa politique relative à l'importation de textiles et de vêtements (« Politique de 1986 ») dans laquelle il écarta l'imposition d'un contingentement global, décidant plutôt de chercher des améliorations à l'AMF et un renouvellement des ententes de RVE en vigueur avec 25 pays⁷². Le gouvernement canadien réussira à conclure plus de 20 ententes de RVE⁷³.

Cela étant, il importe d'examiner les différents aspects des ententes négociées par le Canada dans le cadre de l'AMF. Notre examen portera principalement sur les ententes de RVE conclues à partir de 1981, puisque celles-ci constituaient le réseau le plus complet depuis l'entrée en vigueur de l'AMF.

La négociation des ententes

Dans sa négociation d'ententes de RVE, le Canada a toujours recouru à une approche sélective, c'est-à-dire produit par produit et pays par pays aussi bien sous l'empire de l'ALT que de l'AMF⁷⁴. Jusqu'au début des années 1980, la négociation était confiée à l'Office of Special Import Policy du ministère de l'Industrie et du Commerce. Depuis 1981, la responsabilité de négocier, de conclure et de contrôler l'évolution des mesures spéciales de protection a été transférée à la Direction des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures.

Mais la conclusion d'ententes de RVE ne va pas sans problèmes. Il y a d'abord le problème des délais, et ce, à toutes les étapes de la négociation, soit entre la mise en évidence du problème et la décision de négocier, entre la décision de négocier et la demande formelle, entre la demande formelle et la négociation et, enfin, entre les négociations et la conclusion de l'entente⁷⁵.

71. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le gouvernement annonce des mesures pour venir en aide à l'industrie du vêtement*, communiqué, Ottawa, le 21 juillet 1983.

72. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements*, communiqué, Ottawa, le 30 juillet 1986.

73. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Rapport annuel sur les textiles et les vêtements 1987*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1988, pp. 78-79.

74. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 19.

75. Sur ce point, voir : INSTITUT CANADIEN DES TEXTILES, *Mémoire (adressé à l'honorable James F. Kelleher, ministre du Commerce international)*, Ottawa, Institut canadien des textiles, 20 novembre 1984, pp. 3-4. Selon Henry, la conclusion d'une entente de RVE ne

Une autre source de difficultés a trait aux mésententes entre les parties. Malgré les pressions exercées par le Canada, il n'est pas certain qu'un pays exportateur acceptera de conclure une entente. Ainsi, la menace de recourir à l'imposition de restrictions unilatérales ne sera pas toujours suffisante pour convaincre les pays fournisseurs de conclure une entente⁷⁶. De même, bien que la plupart des ententes canadiennes permettent à chaque pays de proposer une révision des dispositions de l'entente, de telles requêtes ne seront pas nécessairement acceptées⁷⁷.

La forme des ententes et leurs effets juridiques

L'analyse des ententes de RVE conclues par le Canada à partir de 1982 permet de constater que la grande majorité de celles-ci ont pris la forme d'un mémoire d'entente (*Memorandum of Understanding*)⁷⁸. On notera également un échange de notes avec l'Inde⁷⁹, une déclaration d'intention faite par la Taiwan Textile Federation, laquelle fut acceptée par la Direction des relations commerciales particulières du ministère de l'Industrie et du Commerce⁸⁰ et, enfin, deux « arrangements » avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie⁸¹. Quelle que soit leur forme, ces ententes ont toutes été conclues par des fonctionnaires au nom de leur gouvernement respectif. En cela, la forme des ententes de RVE s'inscrit parfaitement dans cette flexibilité et cette absence de formalité qui caractérisent l'élaboration des traités au Canada⁸².

Mais qu'en est-il de la portée juridique des ententes de RVE conclues par le Canada ? Examinant diverses ententes de RVE conclues au début

peut survenir avant 6 mois et, au pire, avant 18 mois : J. HENRY, « Market Disruption from Low-priced Imports : The Developed Countries' Case (with Special Reference to Canadian Experience) », dans C. PESTIAU et J. HENRY (dir.), *Non-tariff Barriers as a Problem in International Development*, Toronto, Canadian Economic Policy Committee, 1972, aux pages 150-151.

76. Sur ce point : ANONYME, « Aid is not enough », *The Globe and Mail*, 25 mars 1985, p. 6.
77. Ce fut ainsi le cas en 1982 et en 1983 lorsque le Canada tenta, sans succès, de renégocier les ententes avec ses principaux fournisseurs : Com. Tex./41, 26 septembre 1985, p. 12.
78. Des mémoires d'entente furent conclus avec : la République populaire de Chine, la République de Corée, la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, Macao, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, Hong Kong, l'Inde, le Pakistan et Singapour : GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70.
79. Cet accord fut remplacé en décembre 1982 par un nouvel accord. Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70.
80. *Ibid.*
81. *Ibid.*
82. A.E. GOTLIEB, « Canadian Treaty-Making : Informal Agreements and Interdepartmental Arrangements », dans R. St. MACDONALD, G.L. MORRIS et D.M. JOHNSTON (dir.), *op. cit.*, note 3, aux pages 230-240.

des années 1970, le professeur Ivan Bernier en arriva à la conclusion que « ces ententes n'ont pas de caractère juridique et constituent simplement des *gentlemen's agreements* » et ne visent donc pas à créer des droits et des obligations en droit international⁸³. Trois motifs sont, semble-t-il, à la base d'une telle conclusion : 1) les ententes sont des accords interdépartementaux plutôt qu'intergouvernementaux, parce qu'elles sont négociées et paraphées par des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures ; 2) les ententes ne spécifient pas qu'elles sont destinées à constituer des accords entre gouvernements ; 3) les ententes ne sont pas inscrites au *Registre des traités du Canada* et ne sont donc pas des traités à force obligatoire.

Force est d'admettre que la conclusion à laquelle en arrive le professeur Bernier repose sur de solides fondements. En revanche, on peut se demander si un tel jugement peut s'appliquer aux ententes de RVE conclues par le Canada en vertu de l'AMF. En effet, l'examen de ce type d'ententes laisse entrevoir des différences importantes.

Premièrement, les ententes canadiennes sont aujourd'hui négociées et conclues par des fonctionnaires de la Direction générale des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures au nom du gouvernement canadien. De plus, elles n'entrent en vigueur qu'à la suite d'un échange de notes confirmant l'acceptation des deux gouvernements⁸⁴.

Deuxièmement, il est vrai que les ententes de RVE ne précisent pas que les parties entendent créer des droits et des obligations en droit international. En revanche, chaque entente contient une disposition indiquant que celle-ci a été conclue dans le cadre de l'AMF. Or, comme l'AMF est un accord international auquel a adhéré le Canada, on peut affirmer que les ententes qu'il autorise possèdent une certaine force obligatoire.

Troisièmement, même si de telles ententes ne sont généralement pas reproduites au *Registre des traités du Canada* ou dans le *Recueil des traités du Canada*, la conclusion de RVE pourra cependant être rapportée dans la *Revue annuelle* du ministère des Affaires extérieures⁸⁵. De plus, ces ententes pourront aussi jouir d'une certaine forme d'enregistrement « international », puisque celles-ci doivent être notifiées à l'OST⁸⁶.

83. I. BERNIER, *loc. cit.*, note 24, 67.

84. Voir l'article 36 de l'entente de RVE avec Singapour : GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70.

85. Ce fut ainsi le cas des ententes avec la République de Corée (MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Revue annuelle 1978*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 140) et le Japon (MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Revue annuelle 1979*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1980, p. 140).

86. Sur ce point, voir les articles 2, 3 et 4 de l'AMF.

Il demeure cependant difficile de préciser avec exactitude le caractère juridique des ententes de RVE. Bien que ces ententes puissent se présenter comme de véritables accords intergouvernementaux, il n'est pas certain que les parties voudront créer des droits et obligations assujettis au droit international. Mais que les ententes de RVE conclues dans le cadre de l'AMF soient assimilées à de véritables traités ou à une forme avancée de *gentlemen's agreements*⁸⁷, le gouvernement s'assurera de leur mise en œuvre au Canada, principalement au moyen de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*.

Le contenu des ententes

Le contenu des ententes canadiennes de RVE conclues sous le régime de l'AMF est relativement similaire d'une entente à l'autre. D'une part, le pays exportateur s'engage à restreindre ses exportations à l'intérieur des niveaux de restriction convenus avec le Canada. En retour, le Canada s'engage à accepter les importations en provenance du pays exportateur et, conséquemment, à ne pas appliquer de restrictions additionnelles.

Les ententes canadiennes visent un nombre limité de produits provenant d'un nombre limité de fournisseurs. En ce qui a trait aux pays, précisons d'abord que c'est sous le régime de l'ALT que le réseau canadien d'ententes de RVE a connu sa plus forte augmentation. En effet, du milieu des années 1960 jusqu'en janvier 1971, le nombre d'ententes passa de 4 à 17⁸⁸. Sous le régime de l'AMF, la croissance fut moins spectaculaire, puisque le nombre d'ententes passa de 17 à 25 de 1981⁸⁹ à 1985⁹⁰.

De même, le Canada a fait preuve de sélection dans le choix des produits. Conformément à l'AMF, il a restreint les produits qui causent ou menacent de causer un préjudice sérieux aux producteurs canadiens. Au cours de la première période d'application de l'AMF (1974-1977), les

87. Notons que si ces ententes sont respectées par les parties, elles auront alors les mêmes effets juridiques que tout traité international : voir O. SCHACTER, « The Twilight Existence of Non-binding International Agreements », (1977) 71 *Am. J. Int'l L.* 304.

88. Voir K. STEGEMANN, *op. cit.*, note 27, p. 11.

89. GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 69, p. 7.

90. Les ententes canadiennes visaient : Hong Kong, Taiwan (Taiwan Textile Federation), la Corée du Sud, la République populaire de Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande, la Malaisie, le Pakistan, le Brésil, le Bangla Desh, la Roumanie, le Sri Lanka, Singapour, l'île Maurice, Macao, la Pologne, la Turquie, la Bulgarie, les îles Maldives, le Vietnam, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et l'Uruguay : GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70, p. 8.

ententes canadiennes comprenaient un nombre très limité de produits⁹¹, principalement les tissus et les vêtements⁹². Lors de la seconde période d'application (1978-1981), les ententes ne visaient aussi qu'un nombre limité de produits, entre un et trois, principalement les vêtements assujettis au contingentement de 1976, ainsi que certains tissus⁹³. Enfin, les ententes conclues à partir de 1980 se caractérisent par une très grande sélection⁹⁴.

L'approche sélective canadienne a certes suscité certaines critiques. Ainsi, comme le réseau d'ententes de RVE n'englobe qu'un nombre limité de pays, les pays n'ayant pas conclu d'entente avec le Canada en ont profité pour accroître leurs exportations au Canada⁹⁵. La politique canadienne visant à conclure des ententes de RVE avec les nouvelles sources de désorganisation n'a pas, semble-t-il, été suffisante pour contrer l'accroissement des importations. Des commentaires similaires furent émis à l'endroit du nombre limité de produits visés par des ententes⁹⁶, même si, ce faisant, le Canada se conformait à l'AMF en n'appliquant des restrictions qu'à des produits particuliers provenant de sources particulières.

Chaque entente contient aussi des dispositions sur les niveaux de base annuels de restriction. En vertu de ces dispositions, le pays exportateur s'engage à restreindre ses exportations de textiles et de vêtements au Canada dans les limites des niveaux annuels de restriction convenus entre les parties. Précisons qu'il n'y a pas un seul mais plusieurs niveaux annuels de restriction, puisque à chaque article de vêtement correspond un niveau de restriction annuel différent.

De façon générale, le Canada s'est conformé aux dispositions relatives au niveau de base qui sont prévues dans l'Annexe B de l'AMF. En fait, le respect des règles de l'AMF a été facilité par la pratique canadienne de conclure des ententes en vertu de l'article 4 plutôt que de l'article 3 de l'AMF. Rappelons que dans le cas où un pays applique déjà une mesure de limitation en vertu des articles 2, 3 ou 4 de l'AMF, le niveau de base, c'est-à-dire le niveau au-dessous duquel les importations ou les exportations ne peuvent être limitées, est le niveau prévu par la mesure, et non le niveau des importations ou des exportations effectives au cours de la période précédente de 12 mois. Or, une entente conclue d'après l'article 4 sera

91. Sur ce point, A.J. SARNA, *loc. cit.*, note 4, 364. L'auteur évalue à 14 le nombre de produits protégés par les ententes en vigueur en 1976. Dans l'ALT, la moitié des ententes ne concernait généralement qu'un seul produit : sur ce point, voir J. HENRY, *loc. cit.*, note 75, 150.

92. Com. Tex./21, 23 avril 1971, pp. 26-27.

93. *Ibid.*

94. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 19.

95. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 66, p. 27.

96. *Id.*, p. 31.

considérée comme conforme à l'AMF, si elle est, dans l'ensemble, plus libérale que les mesures prévues dans l'article 3 ou, encore, s'il y a un accroissement net de l'accès au marché du pays importateur par rapport à une entente précédente. Ainsi, une nouvelle entente conclue par le Canada avec Singapour en 1979 fut jugée conforme sur la base du critère de l'« accès net », même si le niveau de restriction d'une catégorie de produits était inférieur au niveau de l'année précédente⁹⁷.

Il est possible, au cours d'une année de restriction, que les expéditions de textiles et de vêtements parviennent au Canada de façon irrégulière risquant ainsi de désorganiser le marché⁹⁸. Les ententes canadiennes de RVE contiennent généralement des dispositions visant à prévenir de tels problèmes. La clause dite des exportations échelonnées prévoit que le pays exportateur s'efforcera de s'assurer que les exportations visées par l'entente soient échelonnées aussi également que possible au cours de l'année⁹⁹. De même, la plupart des ententes prévoient que dans les cas où le Canada estime qu'il y a une concentration soudaine et importante d'importations, il pourra alors demander des consultations avec le pays exportateur afin de corriger le problème¹⁰⁰.

Les contingents prévus par les ententes de RVE ne signifient pas que les pays exportateurs les utiliseront complètement. Sans être au maximum, le taux d'utilisation des contingents accordés par le Canada s'est considérablement accru, de 1980 à 1985, ceux des vêtements passant de 71,5 p. 100 à 93,0 p. 100 et ceux des textiles de 55,3 p. 100 à 72,2 p. 100¹⁰¹. En permettant aux pays exportateurs de disposer à loisir des contingents qui leur avaient été attribués, le Canada s'est conformé à l'article 5 de l'AMF qui prévoit que les pays se doivent de favoriser la pleine utilisation des contingents.

L'Annexe B de l'AMF prévoit que, si un pays maintient des restrictions pour une autre période de 12 mois, le niveau de base sera celui qui était applicable dans la période précédente majoré de 6 p. 100. Le Canada acceptait donc pour la première fois en 1973 de souscrire pleinement à une telle obligation, puisque au moment de son accession à l'ALT, il avait été

97. Com. Tex./SB/610, 14 octobre 1980, pp. 53-54.

98. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 131.

99. Voir l'article 13 de l'entente avec la Thaïlande : GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70.

100. *Ibid.* À titre d'exemple, voir l'article 14 de l'entente avec la Thaïlande.

101. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *Rapport sur les textiles et les vêtements, 1984*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985, pp. 45-49, et *Rapport sur les textiles et les vêtements, 1986*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987, pp. 29-31.

exempté de l'obligation d'accroître annuellement de 5 p. 100 le niveau des importations limitées par ententes ou autrement.

Sous le régime de l'AMF, on peut dire que le Canada a pleinement respecté les règles établies dans l'Annexe B de cet accord. Au cours de la première période d'application de l'AMF, soit de 1974 à 1978, le taux de croissance prévu dans les ententes de RVE était généralement de 6 p. 100¹⁰². En vertu de l'AMF prorogé, le taux de croissance accordé par le Canada variera de 1 à 5 p. 100¹⁰³. Même si des taux de croissance étaient inférieurs à 6 p. 100, ils n'en étaient pas pour le moins conformes à l'AMF. Rappelons que comme le Canada a conclu des ententes en vertu de l'article 4 de l'AMF, des coefficients de croissance inférieurs à 6 p. 100 étaient acceptés, dans la mesure où une entente était plus libérale dans son ensemble que celle qui avait été conclue en vertu de l'article 3. De même, les ententes conclues à partir de 1981 démontrent que le Canada a respecté les règles de l'AMF. Notons qu'une entente canadienne de RVE ne prévoit pas un taux uniforme applicable à tous les produits, mais des taux différents qui varieront en fonction de la sensibilité du marché canadien aux importations¹⁰⁴. Même si certaines ententes contiennent des taux de croissance inférieurs à 6 p. 100 pour certains produits, cela ne signifie pas que le Canada a contrevenu à l'AMF. L'Annexe B prévoit en effet que dans les cas où il y a menace de résurgence de désorganisation du marché, un pays importateur peut convenir de taux de croissance inférieurs à 6 p. 100 avec les pays exportateurs touchés. De plus, le Canada a négocié des taux variant de 0,5 p. 100 à 6 p. 100 avec certains pays fournisseurs, en vertu du second Protocole de prorogation¹⁰⁵.

L'Annexe B de l'AMF contient des dispositions qui visent à assurer une certaine souplesse dans l'application des mesures de restriction. Ces dispositions se divisent en trois catégories : le transfert, le report et l'usage anticipé. En règle générale, les ententes de RVE canadiennes ont toujours contenu de telles dispositions, aussi bien sous le régime de l'ALT¹⁰⁶ que de l'AMF.

Les règles de transfert prévoient que les niveaux de restriction peuvent être dépassés par un pourcentage déterminé pourvu qu'une quantité

102. Com. Tex./21, 26 avril 1981, p. 26.

103. *Id.*, p. 27.

104. Sur ce point, voir : Com. Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 57.

105. Les principaux pays fournisseurs s'étaient alors engagés à convenir de solutions mutuellement acceptables dans les cas où des niveaux de limitation élevés causent des difficultés particulières : COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 66, p. 30.

106. Voir J. HENRY, *loc. cit.*, note 75, 150.

équivalente soit réduite de tout autre niveau de restriction. L'Annexe B de l'AMF précise que le niveau de dépassement pourra être de 7 p. 100 généralement mais ne sera pas inférieur à 5 p. 100. De 1974 à 1977, les dispositions de transfert prévues dans les ententes du Canada furent en moyenne de 7 p. 100, respectant ainsi les dispositions de l'AMF¹⁰⁷. Au cours de la seconde période d'application de l'AMF, les taux de transfert prévus varièrent de 1 p. 100¹⁰⁸. Malgré des taux inférieurs à 5 p. 100, les ententes conclues sous l'empire de l'article 4 furent néanmoins considérées comme conformes aux exceptions prévues par l'AMF et à la clause de dérogation raisonnable prévue par le Protocole de prorogation de 1977.

À partir de 1981, le Canada limita les possibilités de transfert dans ses ententes avec les gros fournisseurs et accrut ces possibilités pour les pays exportateurs bénéficiant de contingents de moindre importance¹⁰⁹. Notons que les ententes conclues en vertu de l'article 4 de l'AMF et offrant des possibilités de transfert inférieures à 5 p. 100 furent néanmoins considérées comme conformes à l'AMF sur la base du critère de l'accroissement de l'accès net¹¹⁰.

De même, les ententes de RVE contiennent des dispositions sur le report et l'usage anticipé. Les dispositions de report prévoient que des parties non utilisées d'un contingent pourront être ajoutées, dans les limites d'un pourcentage déterminé, au niveau de restriction correspondant pour l'année suivante ; de leur côté, les dispositions sur l'usage anticipé permettent l'accroissement d'un niveau de restriction dans les limites d'un pourcentage déterminé pourvu qu'une réduction équivalente du niveau de restriction correspondant pour l'année suivante soit effectuée. De plus, les ententes canadiennes contiennent des dispositions prévoyant que le report et l'usage anticipé pourront être utilisés ensemble dans les limites d'un pourcentage déterminé.

Au cours de la première période d'application de l'AMF, les ententes canadiennes offraient généralement des possibilités de report et d'utilisation anticipée respectivement de 10 p. 100 et de 5 p. 100, se conformant ainsi aux dispositions de l'AMF¹¹¹. Durant la seconde période, les dispositions de report et d'usage anticipé ont été respectivement de 1 à 0,5 p. 100 et de 12 à 6 p. 100¹¹².

107. Com. Tex./21, 23 avril 1981, p. 27.

108. *Ibid.*

109. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 66, p. 85.

110. Voir les ententes conclues avec Hong Kong (Com. Tex./SB/883, 26 octobre 1983, p. 102), la Corée (Com. Tex./SB/901, 22 novembre 1983, pp. 1-2) et la Pologne (Com. Tex./SB/824, 1^{er} février 1983, p. 4).

111. Com. Tex./21, 23 avril 1981, p. 27.

112. *Ibid.*

Une fois encore, même si des dispositions de report ou d'usage anticipé ne se conforment pas aux dispositions prescrites à l'Annexe B, l'entente ne sera pas nécessairement considérée comme non conforme. Ce sera ainsi le cas des ententes conclues sous l'empire de l'article 4 de l'AMF où la conformité sera analysée d'après le critère de l'accroissement de l'accès net.

L'article 8 de l'AMF prévoit que, si un pays participant recourt aux mesures prévues par les articles 3 et 4, le pays importateur doit prendre des mesures pour que les exportations du pays participant ne soient pas limitées plus rigoureusement que les exportations de produits similaires d'un pays non participant à l'AMF. Les ententes canadiennes contiennent généralement une clause dite d'équité, qui prévoit que si l'une des parties estime que l'entente la place dans une situation injuste par rapport à une tierce partie, elle peut demander à l'autre d'entamer des consultations en vue de mettre en œuvre des mesures correctrices appropriées¹¹³.

Certaines des ententes conclues avec des pays participants à l'AMF contiennent une disposition relative aux droits découlant de cet accord (*M.F.A. Rights*), laquelle permet aux parties contractantes d'invoquer, totalement ou partiellement, les droits qui leur sont conférés par l'AMF. Cette clause permet ainsi à chacune des parties de réserver les droits qu'elle détient en vertu de l'AMF quant à la régulation du commerce des produits non protégés par l'entente¹¹⁴. De plus, en ce qui concerne les produits visés par une entente, le Canada s'engage à renoncer aux droits qu'il détient en vertu de l'article 3 de l'AMF et à ne plus recourir aux mesures unilatérales.

Notons en terminant que les ententes contiennent des dispositions prévoyant l'échange de renseignements. De même, toute partie pourra demander des consultations sur toute question relative à la mise en œuvre ou au fonctionnement de l'entente¹¹⁵ ou encore afin d'éliminer un risque réel de désorganisation du marché¹¹⁶.

Somme toute, ce bref survol des ententes canadiennes permet de constater que le Canada a généralement respecté les dispositions de l'AMF relatives à l'application et au contenu des ententes de RVE.

113. Voir la clause d'équité de l'article 26 de l'entente avec la Pologne : GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 70.

114. Voir l'article 31 de l'entente avec la Corée en 1981 : *supra*, note 70.

115. Voir l'article 28 de l'entente avec la Thaïlande : *supra*, note 70.

116. Articles 31 et 32 de l'entente avec les Philippines : *supra*, note 70.

2.1.2.3 L'imposition de restrictions quantitatives à l'importation

Si la négociation d'ententes de RVE en vertu de l'article 4 de l'AMF s'est imposée comme la principale méthode de contrôle des importations au Canada, celle-ci n'a cependant pas été la seule. En certaines occasions, le Canada dut appliquer des restrictions unilatérales à l'importation, que cela soit en vertu de l'article 3 de l'AMF ou de l'article XIX de l'Accord général. L'article 3 de l'AMF permet en effet d'imposer de nouvelles restrictions ou de renforcer les restrictions existantes. Le pays importateur doit alors démontrer que les importations causent une désorganisation de son marché. Même si la plupart des restrictions imposées par le Canada depuis 1974 prennent la forme d'ententes conclues en vertu de l'article 4 de l'AMF, le Canada a tout de même recouru aux dispositions prévues par l'article 3¹¹⁷.

Le Canada s'est d'abord prévalu du paragraphe 4 de l'article 3 de l'AMF pour conclure des ententes de RVE avec Singapour en 1973 ainsi qu'avec Hong Kong¹¹⁸. De même, le Canada a limité certaines importations en provenance de l'Inde, de la Malaisie, de Hong Kong et de l'Indonésie en vertu du paragraphe 5 de l'article 3 de l'AMF qui prévoit que, si aucun accord n'a été conclu à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter d'une demande de limitation, un pays importateur pourra imposer des restrictions¹¹⁹.

Enfin, le Canada a eu recours à quelques reprises au paragraphe 6 de l'article 3 de l'AMF, lequel permet à un pays importateur de demander la coopération d'un pays exportateur « dans des circonstances tout à fait inhabituelles et critiques où les importations d'un ou plusieurs produits textiles effectuées pendant la période de 60 jours [...] causeraient une grave désorganisation du marché entraînant un préjudice difficilement réparable ». Si les parties ne peuvent en arriver à un « arrangement provisoire mutuellement satisfaisant », le pays importateur pourra alors limiter les importations de façon temporaire. C'est sur la base de ce paragraphe que le Canada imposa par exemple un contingent temporaire sur certaines importations en provenance de la Corée en 1975¹²⁰ ou encore du Pakistan en 1984¹²¹.

117. Voir Com. Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 69.

118. Com. Tex./SB/44, 28 novembre 1976, p. 6, et Com. Tex./SB/196, 5 novembre 1976, p. 27.

119. Sur ce point, Com. Tex./SB/519, Rev. 1, 10 décembre 1979, p. 7, Com. Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 22, et Com. Tex./21, 23 avril 1981, p. 26.

120. Com. Tex./SB/115, 28 août 1975, p. 7, et Com. Tex./SB/115, Add.1, 28 novembre 1975, p. 3.

121. Com. Tex./SB/984, 1^{er} octobre 1984, p. 22.

De même, le Canada s'est prévalu des dispositions de l'Accord général pour imposer des restrictions quantitatives à l'importation. En effet, en vertu du paragraphe 6 de l'article 1 de l'AMF, l'acceptation de l'AMF par un pays participant ne modifie en rien les droits et obligations que celui-ci tient de l'Accord général. Le Canada a fait valoir cette disposition en 1976 en imposant un contingentement global à l'importation de vêtements conformément à la clause générale de sauvegarde prévue dans l'article XIX de l'Accord général. Cette clause prévoit qu'un pays pourra imposer des restrictions si un accroissement brusque et imprévu de ses importations cause ou risque de causer un préjudice grave à sa production. Si tel est le cas, un pays pourra imposer des restrictions de façon non discriminatoire, c'est-à-dire sur les importations de toutes provenances¹²².

À la suite des représentations de l'industrie, faisant état « d'importations massives » de certains articles de vêtement pouvant avoir des « conséquences malheureuses » pour l'industrie, le ministre de l'Industrie et du Commerce demanda à la CTV, le 16 septembre 1976, de faire enquête sur une dizaine de catégories de produits et de lui faire rapport¹²³. Dans un rapport intérimaire présenté le 8 novembre 1976¹²⁴, la CTV conclut que les importations de vêtements visées causaient ou menaçaient de causer « un préjudice sérieux et immédiat à la production au Canada, auquel préjudice il sera difficile de remédier » et recommanda l'imposition d'un contingentement global à l'importation de 14 catégories de vêtements¹²⁵. Les recommandations de la CTV furent acceptées par le ministre qui annonça, le 29 novembre 1976, que les importations des 14 catégories de vêtements seraient limitées à leur niveau de 1975, et ce, jusqu'à la fin de 1977¹²⁶.

L'application du contingentement fut vivement critiquée par des pays participants à l'AMF. Même si le droit du Canada de recourir à l'article XIX de l'Accord général fut reconnu, on critiqua le Canada de ne pas avoir épuisé tous les recours prévus par l'AMF avant d'invoquer l'Accord général¹²⁷. De plus, le contingentement fut jugé non conforme à l'AMF, d'une part parce que le Canada abrogeait les accords bilatéraux existants

122. Sur ce point, voir D. CARREAU, T. FLORY et P. JUILLARD, *Droit international économique*, 3^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, pp. 135-137.

123. La requête du ministre est reproduite dans l'Annexe I du rapport de la CTV déposé le 29 mai 1977 : COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 63.

124. Une copie du *Rapport intérimaire conformément au paragraphe 17 (2) de la Commission du textile et du vêtement* est reproduite dans l'Annexe 6 du rapport de 1977 : COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 63.

125. *Id.*, p. 6/5.

126. *Id.*, p. III-2.

127. Com. Tex./8, 14 mars 1977, p. 17.

et, d'autre part, parce que plusieurs pays évoquèrent que leurs exportations n'étaient pas une source de désorganisation du marché canadien¹²⁸.

Invoquant la « force majeure », le Canada alléguait qu'il avait imposé un contingent global afin de remédier à la détérioration de son industrie¹²⁹ et se reconnut le droit de mettre fin aux ententes de RVE après des consultations dans le cadre de l'Accord général¹³⁰. De plus, comme l'application de mesures sous l'empire de l'article XIX de l'Accord général doit être générale, il devenait difficile à certains pays exportateurs de soutenir que leurs exportations ne pouvaient être limitées.

Dans son rapport final du 29 mai 1977, la CTV recommanda que les articles visés par le contingentement soient maintenus sur la Liste des marchandises d'importation contrôlée jusqu'au 30 juin 1978¹³¹ et que des ententes de RVE soient négociées avec 21 pays en vertu de l'AMF, en remplacement du contingentement global devant se terminer à la fin de juin¹³². Tel que cela avait été proposé, le Canada remplaça le contingentement global par la négociation d'ententes de RVE avec la plupart des pays mentionnés par la CTV¹³³.

Notons enfin que les « charmes » d'un contingentement global ne seront pas pour autant oubliés. En effet, à la suite des demandes de protection de l'ICT et de l'Institut canadien des manufacturiers de vêtements¹³⁴, le ministre de l'Expansion industrielle régionale demanda à la CTV, le 21 décembre 1984, de faire enquête sur la situation de l'industrie¹³⁵.

L'enquête menée par la CTV donna raison, dans l'immédiat, à l'industrie canadienne. Dans son rapport intérimaire du 28 juin 1985, la CTV recommanda l'imposition d'un contingentement global « temporaire » en vertu de l'article XIX de l'Accord général sur les importations de vêtements de toutes provenances jusqu'au 31 décembre 1987¹³⁶. La proposition de la CTV ne fit pas l'unanimité, aussi bien à l'intérieur même du Cabinet fédéral¹³⁷ que chez les principaux intéressés. Ainsi, pour l'Association

128. *Ibid.*

129. *Ibid.*

130. Le Canada alléguait même que l'OST, responsable de la mise en œuvre de l'AMT, n'avait aucune compétence pour examiner les mesures prises en vertu de l'Accord général : Com. Tex./SB/365, 23 octobre 1975, p. 20.

131. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 63, pp. R-7 et R-8.

132. *Id.*, p. 43.

133. Com. Tex./SB/610, 14 octobre 1980, p. 77.

134. INSTITUT CANADIEN DES TEXTILES, *op. cit.*, note 75, pp. 1-3.

135. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 65.

136. *Id.*, p. 18.

137. Sur les discussions à l'intérieur du Cabinet, voir B. LITTLE, « Call for Quotas on Clothing Splits Cabinet », *The Globe and Mail*, 20 juillet 1985, p. B.3.

canadienne des consommateurs, le remplacement des ententes de RVE par le contingentement était tout aussi désavantageux pour le consommateur canadien, puisque le contingentement ne faisait qu'opérer un transfert des bénéfices des pays exportateurs aux importateurs canadiens¹³⁸.

De même, l'ICT fut insatisfait de la recommandation, principalement parce que le niveau de base proposé, soit le gel des importations à leur niveau de 1984 ou dans les 12 mois précédant le 30 juin 1985, était beaucoup trop généreux¹³⁹.

La suite des événements allait donner raison aux adversaires du contingentement. Dans son rapport final du 31 octobre 1985, la CTV écarta le recours à l'article XIX de l'Accord général et recommanda plutôt au gouvernement de négocier des améliorations à l'AMF et de conclure des ententes de RVE devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1987, ou le 1^{er} janvier 1988, si le gouvernement décidait d'appliquer un contingentement¹⁴⁰. Dans sa politique relative à l'importation de textiles et de vêtements, annoncée le 30 juillet 1986, le gouvernement canadien manifesta sa préférence pour le renouvellement et l'amélioration de l'AMF ainsi que pour la négociation d'ententes de RVE¹⁴¹. Contrairement à ce qui s'était passé en 1976, le gouvernement décidait ainsi de s'en tenir à l'AMF comme cadre premier de réglementation du commerce international du textile.

2.2 La mise en œuvre des restrictions quantitatives et des ententes au Canada

Jusqu'au début des années 1970, il n'y avait pas de législation permettant au Canada de contrôler avec précision l'importation de produits préjudiciables aux producteurs canadiens. Outre la *Loi sur les douanes* et le *Tarif des douanes*, seule la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* permettait au Canada de contrôler certaines importations¹⁴².

Au Canada, c'est sur la base de l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, et plus particulièrement de son paragraphe c), que les importations de textiles et de vêtements sont généralement

138. R. GIBBENS, « C.A.C. Critical of New Quotas for Garments », *The Globe and Mail*, 27 juillet 1985, p. B.2.

139. R. GIBBENS, « Industry Backs Call for Garment Import Quotas », *The Globe and Mail*, 10 juillet 1985, p. B.3.

140. COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 66, p. 104.

141. GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 72, p. 4. Le gouvernement évoqua les désavantages liés à l'imposition de restrictions en vertu de l'article XIX de l'Accord général (c'est-à-dire l'application non sélective, le paiement de compensations, la possibilité de mesures de représailles, etc.).

142. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, précitée, note 8.

contrôlées¹⁴³. Cet article permet au gouvernement d'établir la Liste de marchandises d'importation contrôlée (ci-après citée : « Liste »), dont l'importation peut être contrôlée. Le contrôle des importations ne pouvait cependant être exercé qu'à certaines fins précises, soit afin d'assurer le meilleur approvisionnement d'un article sur les marchés mondiaux (paragraphe a)), de mettre à exécution une législation canadienne en matière de soutien des prix agricoles ou de la pêche (paragraphe b)) et, enfin, de mettre en œuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental (paragraphe c)).

Au cours des années, le législateur canadien modifiera l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* afin de contrôler l'importation de produits à d'autres fins que celles qui étaient originaires prévues¹⁴⁴. Mais la modification la plus importante survint en 1971 lors de l'adoption de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*. L'article 26 de cette loi modifiait l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* afin de permettre au gouvernement, sur rapport du ministre établi en application d'une enquête de la CTV, d'inscrire sur la Liste les articles de textile et de vêtement importés au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions portant ou menaçant de porter un préjudice sérieux aux producteurs canadiens de marchandises semblables ou directement concurrentes.

L'addition de ce nouveau paragraphe 5 (2) à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* fut importante, puisque le Canada allait pouvoir contrôler les importations jugées « préjudiciables » par la CTV¹⁴⁵.

Néanmoins, c'est surtout sur la base du paragraphe c) de l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* que les importations de textiles et de vêtements seront inscrites sur la Liste. À la suite de la conclusion d'une entente de RVE, les articles seront alors inscrits sur la Liste par arrêté du gouverneur en conseil, sur avis du ministre responsable de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*¹⁴⁶. De façon générale, le décret précisera qu'un ou des accords bilatéraux ont été

143. GOUVERNEMENT DU CANADA (MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES), *op. cit.*, note 11, p. 160.

144. *Id.*, p. 159.

145. Rappelons que comme la CTV a été remplacée en 1988 par le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur, il reviendra à ce dernier de procéder à l'enquête; voir le « numéro 6 » de l'Annexe à l'article 52 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* qui modifie l'article 5 (2) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*.

146. Jusqu'en 1983 le ministre responsable était le ministre de l'Industrie et du Commerce. Cette responsabilité a été par la suite transférée au secrétaire d'État aux Affaires extérieures: voir le décret C.P. 1983-3832 (TR83-22).

conclus par le Canada, ce dernier s'engageant à garantir que les articles visés ne seront pas importés d'autres pays de manière à porter préjudice à un pays partie à ce ou ces accords¹⁴⁷.

De même, plusieurs articles de textile et de vêtement seront inscrits sur la Liste en vertu du paragraphe 5 (2) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Dès 1971¹⁴⁸, et à plusieurs reprises par la suite¹⁴⁹, ce paragraphe s'est avéré le principal instrument du gouvernement canadien pour mettre en œuvre les recommandations de la CTV.

Cela étant, le seul fait d'inscrire des marchandises ne suffit pas à limiter les importations. En effet, dès qu'une marchandise est inscrite sur la Liste, l'article 14 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* oblige toute personne à obtenir une licence autorisant l'importation au Canada de toute marchandise incluse sur la Liste. Les marchandises inscrites ne pourront donc être admises au Canada que si une licence d'importation afférente a été délivrée¹⁵⁰.

La délivrance des licences d'importation relève du ministre responsable¹⁵¹. En règle générale, un résident canadien désirant importer des marchandises inscrites sur la Liste devra faire une demande de licence au ministre en utilisant un formulaire de renseignements prévu à cette fin¹⁵². Les licences d'importation sont délivrées au moyen de terminaux d'accès au réseau d'informatique situés dans les bureaux de courtiers en douane (il y en avait une trentaine au début de 1982) ou par la Direction générale des relations commerciales particulières (Division des contrôles à l'importation I (textiles et vêtements)) du ministère des Affaires extérieures¹⁵³.

147. Voir par exemple le décret de modification de la Liste pris en 1981 à la suite de la conclusion d'ententes de RVE : C.P. 1982-380 (DORS/82-234). De même, sur les accords conclus à la fin de 1978 et au début de 1979 : C.P. 1979-1356 (DORS/179-380).

148. Ce fut ainsi le cas des décrets du 26 août 1971 inscrivant sur la Liste les filés et les mèches de coton, C.P. 1971-1788 (DORS/71-539), et du 30 novembre 1971, inscrivant sur la Liste les chemises à bas prix, C.P. 1971-2190 (DORS/71-539).

149. Le gouvernement du Canada a ainsi modifié l'article 22 de la Liste et inscrit, à la suite d'une recommandation de la CTV, les tissus de filament de polyester à trame large : C.P. 1016 (DORS/78-330).

150. La Direction générale des relations commerciales particulières du ministère des Affaires extérieures avisait ainsi les importateurs canadiens de l'obligation de présenter l'original d'une licence d'importation individuelle pour chacune des livraisons de tous les vêtements, chaussures, produits textiles et agricoles (à l'exception du café) apparaissant sur la Liste : MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Avis aux importateurs*, n° 108, 7 février 1979.

151. Article 8 (1) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*.

152. Sur ce point : MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *op. cit.*, note 150.

153. Anciennement située à l'intérieur de la Division du textile et du vêtement du ministère de l'Industrie et du Commerce, cette direction est passée au ministère des Affaires extérieures à la suite de la réorganisation administrative de 1981.

Précisons que pour chaque expédition de textiles ou de vêtements apparaissant sur la Liste à la suite de la conclusion d'un accord bilatéral, une licence d'exportation délivrée par les autorités compétentes du pays exportateur sera également requise¹⁵⁴.

En somme, la mise en œuvre des ententes de RVE et, au même titre, des mesures unilatérales de restriction prises en vertu des articles 3 de l'AMF ou XIX de l'Accord général repose essentiellement, au Canada, sur l'attribution de licences d'importation et de licences d'exportation dans le pays exportateur.

Mais la mise en œuvre et l'administration des ententes de RVE n'ont pas été sans faille. Des carences sont apparues dans les contrôles exercés aussi bien par les pays exportateurs que par le Canada. Comme l'administration des ententes relève d'abord du pays exportateur, il en est résulté des conséquences néfastes aussi bien sur les prix que sur les quantités importées : d'une part sur les prix, en ce que le système a créé un marché pour l'obtention des permis à l'exportation dans le pays exportateur, ce qui a eu comme effet d'accroître les prix des importations canadiennes au détriment des consommateurs canadiens¹⁵⁵.

Ce faisant, les exportateurs ont ainsi fait supporter aux consommateurs canadiens les frais engagés pour pouvoir exporter des marchandises contingentées. De même, les producteurs étrangers ont graduellement exporté au Canada des produits de qualité, à valeur unitaire plus élevée, afin de maintenir ou d'augmenter la valeur totale de leurs ventes¹⁵⁶.

D'autre part, l'administration des ententes par les pays exportateurs a eu pour effet d'accroître les quantités importées au Canada. Ce fut principalement le cas avec l'ALT, le Canada ne disposant pas de mécanisme efficace de contrôle des importations¹⁵⁷. Malgré une certaine amélioration du contrôle des importations, l'administration des ententes par les pays exportateurs est demeurée inefficace pour assurer le respect des obligations de ces pays en vertu de l'AMF¹⁵⁸.

Cela dit, l'une des critiques les plus fréquentes à l'endroit des ententes de RVE tient à ce que celles-ci ont été inefficaces à cause de l'incapacité du

154. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, *Avis aux importateurs*, n° 163, p. 1, tel qu'il a été amendé par *Avis aux importateurs*, n° 196, 21 mars 1983.

155. Sur ce point, voir A.J. SARNA, *loc. cit.*, note 4, 364.

156. G.P. JENKINS, *Cost and Consequences of the New Protectionism*, Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1980, p. 14.

157. J. HENRY, *loc. cit.*, note 75, 165.

158. On a ainsi proposé que le contrôle des importations soit uniquement effectué au Canada : COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT, *op. cit.*, note 14, p. 100 et suiv., et C. PESTIAU, *op. cit.*, note 23, p. 77.

gouvernement canadien de faire respecter les niveaux de restriction convenus¹⁵⁹. Force est cependant d'admettre que, pendant longtemps, le Canada n'a pas disposé d'un système efficace de contrôle des importations ainsi que d'un contrôle statistique serré¹⁶⁰. Mais à partir de mars 1975, le Canada resserra le contrôle des importations pour la délivrance de licences d'importation individuelles obligatoires pour tous les produits textiles dits « sensibles »¹⁶¹. De plus, les ententes de RVE conclues à partir de 1978 ont été accompagnées d'un système de surveillance des importations de vêtements de toutes sources par le recours aux licences individuelles obligatoires¹⁶².

Mais cette surveillance accrue n'a pas réglé tous les problèmes, principalement en ce qui a trait aux importations de textiles qui se sont accrues plus facilement que les importations de vêtements. Contrairement aux vêtements, où une licence d'importation est obligatoire pour chaque expédition — que ceux-ci soient soumis ou non à une restriction —, la plupart des produits textiles ne nécessitaient pas l'obtention d'une licence¹⁶³. De plus, la surveillance des importations exercée aux ports d'entrée canadiens fit l'objet de certaines critiques, ce qui amena le gouvernement canadiens à annoncer en juillet 1983 un renforcement de la surveillance aux ports d'entrée ainsi que l'établissement de critères d'inspection plus sévères¹⁶⁴. Il importe cependant de reconnaître que les ententes de RVE ne limitant pas toutes les exportations de toutes les provenances, le contrôle des importations par le Canada demeure difficile.

Notons enfin les pratiques irrégulières de certains exportateurs. C'est ainsi qu'en vertu de la *Loi sur l'étiquetage des textiles* aucun fournisseur ne doit vendre ni importer au Canada un article de textile, ni faire de la publicité à son sujet, si une « étiquette » renseignant sur le contenu de fibres textiles n'a pas été apposée sur l'article¹⁶⁵. En 1984, l'ICT critiqua ainsi le fait que de nombreux fabricants de pays exportateurs, en contravention de la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, n'avaient pas été pénalisés et favorisa du même coup une application plus rigoureuse de ladite loi¹⁶⁶. De même, les exportateurs et les importateurs ont été accusés de se soustraire aux niveaux de limitation des ententes soit par la pratique du faux étiquetage ou

159. Pour une critique récente à cet effet par la compagnie Protexile, voir : R. GIBBENS, « Curbs urged by Protexile », *The Globe and Mail*, 8 juin 1985, p. B.4.

160. Sur ce point : J. HENRY, *loc. cit.*, note 75, 166-167.

161. A.J. SARNA, *loc. cit.*, note 4, 363.

162. GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 69, p. 7.

163. INSTITUT CANADIEN DES TEXTILES, *op. cit.*, note 75, p. 5.

164. GOUVERNEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 71, p. 1.

165. Voir les articles 3 à 16 de la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, S.R.C. 1985, c. T-10.

166. INSTITUT CANADIEN DES TEXTILES, *op. cit.*, note 75, pp. 5-6.

de la fourniture de données erronées, soit par la manipulation de la classification des produits afin de bénéficier du droit de douane le plus avantageux¹⁶⁷.

Conclusion

Notre analyse nous a permis de démontrer que le Canada s'est amplement prévalu des dispositions de l'AMF pour protéger son industrie du textile et du vêtement. La protection offerte par le Canada a surtout pris la forme d'ententes de RVE négociées conformément aux règles de l'AMF, ce qui ne l'a pas empêché d'appliquer en 1976 un contingent global dans des circonstances qualifiées de critiques.

De même, les mesures de restriction ont été appliquées par le Canada dans le respect des dispositions de l'AMF. Pour ce faire, le Canada a recouru aux dispositions de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Il est bien évident que le contrôle exercé par le Canada par son réseau d'ententes de RVE n'a pas réussi à limiter la pénétration des importations de textiles et de vêtements. En revanche, ces carences dans le système de contrôle semblent également témoigner du fait que le Canada a respecté l'esprit et la lettre de l'AMF, c'est-à-dire limiter l'application des restrictions dans les situations de désorganisation des marchés, et ce, pour des produits précis provenant de sources précises.

Quoi qu'il en soit, il est certain que l'AMF n'a pas empêché les pays exportateurs d'accroître leurs exportations au Canada. À preuve, les discussions tenues au Comité des textiles et à l'OST renferment peu ou prou de critiques selon lesquelles le Canada n'aurait pas rempli, dans l'ensemble, ses obligations en vertu de l'AMF. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'AMF s'inscrivait tout à fait dans la politique canadienne en matière de textile et de vêtement, soit d'assurer une « certaine » protection à son industrie.

Après plus de 15 ans, l'AMF régit toujours le commerce international du textile et du vêtement. Bien que le Canada soit en principe d'accord avec la réintégration du secteur « textile et vêtement » dans le cadre d'un GATT amélioré¹⁶⁸, force est cependant de reconnaître que l'échec des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round maintient toujours l'AMF comme le principal instrument de réglementation des échanges dans ce secteur.

167. *Id.*, p. 6. L'interdiction d'apposer une étiquette contenant des renseignements inexacts est prévue dans l'article 5 de la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, précitée, note 165.

168. Sur l'état du dossier au moment de l'Uruguay Round, voir: GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES), *Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Perspective québécoise*, Québec, Ministère des Affaires internationales, mars 1990, pp. 37-42.