



Mémoire présenté au Comité permanent des affaires étrangères et commerce international
sur les dispositions de l'AECG et le projet de loi C-30
concernant les services maritimes

le 6 avril 2017

La Fédération maritime du Canada, qui représente les armateurs, les exploitants et les agents des navires océaniques engagés dans le commerce international du Canada, supporte fermement l'*Accord économique et commercial global* (AECG) entre le Canada et l'Union européenne. Cet accord représente une évolution positive pour l'efficacité du transport maritime au Canada, et ce, sur plusieurs fronts. L'AECG générera non seulement une augmentation du commerce bilatérale des biens entre le Canada et l'Union européenne, mais également, une augmentation de la demande pour le transport maritime de ces marchandises. Bref, l'AECG résultera en de nouvelles opportunités économiques pour les ports, les corridors commerciaux et les entreprises au Canada. Ceci dit, nous avons de sérieuses préoccupations, dans la mesure où les dispositions du projet de loi C-30 concernant les services du transport maritime, tel que rédigées présentement, ne permettront pas aux acteurs principaux – notamment, les exportateurs canadiens – de bénéficier pleinement du nouveau régime.

L'ENJEU

Le Chapitre 14 de l'AECG, qui couvre le transport maritime, stipule que les navires d'un État membre de l'Union européenne pourront repositionner leurs conteneurs vides entre des ports canadiens, sur une base non payante. Considérant que cette activité est présentement interdite en vertu de la *Loi sur le cabotage*, la libéralisation de ce service maritime rendra le réseau logistique de transport au Canada plus efficace et concurrentiel, en offrant aux exportateurs canadiens une capacité additionnelle à des prix plus compétitifs. Ceci est particulièrement vrai pour les ports de Halifax et de Saint John, où les conteneurs vides sont en nombre insuffisant.¹

NOS PRÉOCCUPATIONS

Le langage utilisé dans le projet de loi C-30 pour mettre en œuvre les dispositions concernant le repositionnement des conteneurs vides est tellement restrictif que seulement un nombre très limité d'armateurs européens seront en mesure de repositionner des conteneurs vides entre les ports canadiens, ce qui diminuera de façon importante l'effet positive de ces dispositions pour le réseau logistique et les exportateurs canadiens.

¹ Il existe une littérature très abondante sur les coûts de repositionnement des conteneurs maritimes et l'importance pour les cargaisons conteneurisées d'avoir accès aux conteneurs vides de façon à ce que ces marchandises puissent rejoindre les marchés internationaux de manière efficace. La disponibilité du bon type de conteneurs, ainsi que la possibilité pour les exportateurs d'obtenir ces conteneurs à des coûts de transport concurrentiels, sont essentiels à la réussite commerciale des exportations canadiennes.

En effet, en vertu du projet de loi C-30, la seule entité qui pourra effectuer le repositionnement de conteneurs vides est le « propriétaire » du navire, ce dernier étant défini comme la personne qui jouit des droits quant à la possession et à l'utilisation du navire. Cette approche restrictive introduite par le biais du projet de loi C-30 nous préoccupe fortement, puisqu'elle ne reflète pas les pratiques commerciales contemporaines de l'industrie en ce qui concerne deux concepts intimement liés, soient la « propriété d'un navire » et « l'exploitation d'un navire ».

Cet état des choses est particulièrement inquiétant quant aux accords de partage de capacité (vessel sharing agreements), une approche commerciale répandue au sein de l'industrie du transport maritime de conteneurs, afin d'optimiser le service tout en évitant la surcapacité. Par le biais de tels accords, les compagnies maritimes concluent un partenariat en vertu duquel ces compagnies acceptent de partager l'espace à bord de leurs navires - chacune des compagnies dédiant un certain nombre de ses navires pour servir des routes commerciales précises, à tour de rôle. Cependant, le projet de loi C-30, dans sa version actuelle, ignore ce concept de partenariat opérationnel et permet seulement au « transporteur principal » (c'est-à-dire l'armateur européen qui est le propriétaire du navire utilisé pour le voyage en question) de repositionner ses propres conteneurs vides entre des ports canadiens.

En d'autres mots, les autres armateurs européens qui sont membres de l'accord de partage de capacité, sont en fait exclus du droit de repositionner leurs conteneurs vides sur ce voyage, **et ce malgré le fait que les compagnies maritimes européennes assument conjointement le contrôle opérationnel de tous les navires qui sont dédiés aux services des routes commerciales** au sein de l'accord de partage de capacité. À titre d'exemples, les compagnies membres s'entendent sur le positionnement et l'utilisation des navires, ainsi que sur d'autres éléments tels que l'horaire et la fréquence des services, les ports qui seront desservis, les dimensions des navires et l'augmentation ou la diminution du service sur les routes commerciales, etc.

Le fait que le concept de contrôle opérationnel ne se retrouve nulle part dans le projet de loi C-30 est une source importante de préoccupation. Le projet de loi, dans sa version actuelle, établit un régime législatif canadien qui ne reflète pas les pratiques commerciales contemporaines et qui prive les exportateurs canadiens de l'ensemble des bénéfices d'un réseau de transport efficace.

AUTRES APPROCHES

L'importance du concept de contrôle opérationnel pour l'industrie des transports par conteneurs a aussi été reconnu par la U.S. Customs and Border Protection, qui a déjà rendu plusieurs décisions sur l'applicabilité de la loi américaine sur le cabotage (*Jones Act*) en ce qui concerne le repositionnement de conteneurs vides sur le territoire américains, par des navires étrangers. Dans ces décisions, la U.S. Customs and Border Protection a systématiquement conclu que chacun des armateurs membre d'un accord de partage de capacité dans lequel tous les partenaires assument conjointement le contrôle opérationnel des navires opérant au sein du partenariat, peuvent repositionner des conteneurs vides entre des ports américains indépendamment du fait qu'ils soient ou non le « transporteur principal » (c'est-à-dire le propriétaire) du navire concerné.²

SOLUTION PROPOSÉE

Pour que l'AECG soit intégralement et effectivement mise en œuvre, toute compagnie membre d'un accord de partage de capacité et qui est une entité de l'Union européenne (ou une entité sous contrôle européen), devrait pouvoir transporter ses propres conteneurs vides entre des ports canadiens, ainsi que les conteneurs vides de toute autre entité de l'Union européenne membre de l'accord de partage de capacité, en utilisant l'un ou l'autre des navires qui sont nommés dans cet accord. Une telle approche est essentielle

² De tels bénéfices sont étendus aux navires étrangers qui reconnaissent aux navires américains les mêmes privilèges, selon un accord de réciprocité.

pour que les exportateurs canadiens puissent pleinement bénéficier des dispositions de l'AECG en ce qui concerne le repositionnement des conteneurs vides.

Nous croyons que cet objectif peut être atteint en modifiant l'article 92 du projet de loi C-30, ce qui aura pour effet de modifier la *Loi sur le cabotage*, afin de permettre à un navire éligible de performer les services de repositionnement de conteneurs vides, de la manière suivante (le texte nouveau ou modifié est surligné):

92 (1) Le paragraphe 3(1) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

Interdiction

3 (1) Sauf en conformité avec une licence, un navire étranger ou un navire non dédouané ne peut se livrer au cabotage.

(2) L'article 3 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

Repositionnement de conteneurs vides

(2.1)

Le paragraphe (1) ne s'applique pas au transport entre des lieux au Canada, sans contrepartie, par l'un ou l'autre des navires ci-après, de conteneurs vides appartenant au propriétaire ou exploitant du navire ou loués par celui-ci, ainsi que de tout accessoire fixé à ceux-ci de manière permanente :

- a)** le navire non dédouané dont le propriétaire ou exploitant est une entité canadienne ou une entité de l'Union européenne;
- b)** le navire étranger qui est immatriculé dans le registre national — aussi appelé « premier registre » — d'un État membre de l'Union européenne et dont le propriétaire ou exploitant est une entité canadienne, une entité de l'Union européenne ou une entité sous contrôle canadien ou européen;
- c)** le navire étranger qui est immatriculé dans un registre international — aussi appelé « second registre » — d'un État membre de l'Union européenne et dont le propriétaire ou exploitant est une entité canadienne, une entité de l'Union européenne ou une entité sous contrôle canadien ou européen;
- d)** le navire étranger qui est immatriculé dans un registre autre que le Registre canadien d'immatriculation des bâtiments ou que tout registre visé aux alinéas b) ou c) et dont le propriétaire ou exploitant est une entité canadienne ou une entité de l'Union européenne.

UNE NOTE ADDITIONNELLE CONCERNANT LE TERME "CONTENEUR VIDE"

Le projet de loi C-30 contient également une définition restrictive du terme "conteneur vide" qui ne se retrouve pas dans l'AECG et qui limiterait de nouveau la capacité des exportateurs de bénéficier pleinement des dispositions de l'AECG en ce qui concerne le repositionnement des conteneurs vides.

Plus spécifiquement, le projet de loi C-30 prévoit que toute partie éligible peut repositionner des conteneurs vides ainsi que tout accessoire **fixé à ceux-ci de manière permanente**. Cette approche restrictive est en contradiction avec l'approche retenue par d'autres pays qui ont libéralisé le repositionnement de conteneurs vides (notamment les États-Unis et l'Allemagne). En effet, ces derniers ont étendu le droit de repositionner à l'équipement du navire tel que fourgons de lavage vides, fourgons de fret vides, réservoirs d'expédition vides, et équipement de manutention (dans le cas des États-Unis).

Cela étant dit, nous ne suggérons pas nécessairement que le projet de loi C-30 soit amendé pour inclure le repositionnement l'équipement du navire (considérant que l'AECG est silencieux à ce sujet). Cependant, nous croyons que le langage entourant le terme "conteneur vide" devrait être étendu de manière à inclure l'équipement qui n'est fixé de manière permanente au conteneur, à condition que cet équipement soit nécessaire au bon fonctionnement du conteneur. À cet égard, nous proposons que le projet de loi C-30 s'inspire du langage continue dans le Tarif des douanes (98.01) afin de modifier la définition du terme "conteneur vide", de la manière suivante (le texte nouveau ou modifié est surligné en jaune):

92 (2) L'article 3 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

Repositionnement de conteneurs vides

(2.1) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au transport entre des lieux au Canada, sans contrepartie, par l'un ou l'autre des navires ci-après, de conteneurs vides appartenant au propriétaire du navire ou loués par celui-ci, ainsi que de tout ~~accessoire fixé à ceux-ci de manière permanente~~ équipement auxiliaire qui est nécessaire à la protection, à la sécurité, à la retenue et à la conservation des marchandises (transportées dans ces conteneurs).³

³ Les mots "transportées dans ces conteneurs" ne font pas partie du langage contenu dans le Tarif des douanes.