

GRUPE SPECIAL DU PAPIER JOURNAL

*Rapport du Groupe spécial
adopté le 20 novembre 1984
(L/5680 - 31S/125)*

I. INTRODUCTION

1. A la demande de la délégation canadienne (L/5628), le Conseil est convenu à sa réunion du 13 mars 1984 d'établir un groupe spécial pour examiner la réclamation canadienne relative aux importations de papier journal dans la Communauté européenne et a autorisé son Président à fixer le mandat du Groupe et à en désigner le président et les membres en consultation avec les parties concernées (C/M/176).

2. Le 5 juin 1984, le Conseil a été informé de ce qui suit (C/127):

Composition du Groupe spécial

Président: M. G. Patterson

Membres: M. A. Dumont
M. M. Shaton

Mandat

Examiner, à la lumière des dispositions de l' Accord général applicables en l' espèce, la réclamation du Canada selon laquelle:

- a) l' ouverture d' un contingent exempt de droits pour le papier journal, sanctionnée par le Règlement (CEE) N° 3684/83 du Conseil en date du 22 décembre 1983, n' est pas compatible avec les obligations qui incombent à la CEE au titre de l' article II de l' Accord général;
- b) cette mesure a annulé ou compromis des avantages résultant pour le Canada de l' Accord général;

Formuler toutes constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à faire les recommandations ou à statuer, selon le cas.

3. Le Groupe spécial s' est réuni les 4 juin, 9-11 juillet, 23-24 juillet, 1er août et 21-22 août 1984.

4. Comme elles en avaient fait la demande au Conseil, les délégations de la Nouvelle-Zélande et des pays nordiques ont été entendues par le Groupe spécial. Deux autres délégations, celles de l' Autriche et du Chili, qui avaient déclaré avoir un intérêt dans l' affaire, ont informé le secrétariat qu' elles ne désiraient pas se présenter devant le Groupe spécial.

5. Au cours de ses travaux, le Groupe spécial a entendu les délégations du Canada et de la Commission des Communautés européennes. Il a examiné l' affaire à la lumière des arguments et renseignements présentés par les deux parties, de leurs réponses à ses questions et des documents pertinents du GATT.

II. LES FAITS

6. En 1963, la CEE des Six a accordé une concession tarifaire sur le papier journal (N 48.01 du tarif extérieur commun) qui fixait le taux à 7 pour cent dans les limites d'un contingent annuel de 625 000 tonnes, avec des droits de négociateurs primitifs pour l'Autriche et la Norvège. Cette concession a été améliorée lors des Négociations Kennedy; il était établi un contingent consolidé de 625 000 tonnes en exemption de droits, avec un taux de droit consolidé de 7 pour cent sur les importations dépassant ce niveau. Ce contingent tarifaire, qui avait été négocié avec les principaux fournisseurs de la CEE, c'est-à-dire les pays nordiques, garantissait un accès à tous les fournisseurs établis dans des pays tiers; aucun droit de négociateur primitif n'était accordé. Pour tenir compte de l'éventualité d'une accession de la Norvège à la CEE, la Communauté avait assorti sa concession de la note suivante:

"Aux fins d'éviter des difficultés dans l'application éventuelle des procédures prévues à l'article XXVIII, il est précisé qu'au cas où le territoire douanier d'un pays tiers deviendrait partie intégrante du territoire douanier de la CEE, ce contingent serait réduit au prorata de la part de ce pays tiers dans les importations admises au bénéfice du contingent en cause, cette part étant définie sur la base des trois dernières années pour lesquelles des statistiques annuelles sont disponibles."

7. Avec l'accession du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la Communauté européenne en 1973, la liste de concessions annexée à l'Accord général dut être renégociée pour tenir compte, en particulier, des engagements pris dans le cadre de l'Accord général par le Royaume-Uni, qui avait prévu l'admission en franchise du papier journal en provenance des pays NPF. Les pays de l'AELE bénéficiaient de l'admission en franchise en vertu de la Convention instituant l'AELE. Au cours de ces négociations au titre de l'article XXIV:6, le Canada avait revendiqué la qualité de principal fournisseur du Royaume-Uni pour le papier journal, qualité que la Communauté européenne lui avait reconnue. Les négociations aboutirent à l'établissement d'un nouveau contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes exempt de droits, laissant subsister le taux de droit consolidé de 7 pour cent pour les importations dépassant ce contingent. Tous les fournisseurs non communautaires pouvaient bénéficier de cette concession et des importations supplémentaires en exemption de droits pouvaient être envisagées sous un régime autonome.

8. Afin de garantir à la presse les importations nécessaires de papier journal à droits nuls, la Communauté appliquait en effet depuis 1968, parallèlement au contingent GATT, un régime autonome d'importation pour le papier journal. Avec ce régime autonome (d'abord mis en oeuvre par la Communauté des Six et intégré en 1973 à l'instrument d'accession de la Communauté élargie), la Communauté avait toujours eu le moyen de veiller à ce que des quantités additionnelles de papier journal non communautaire puissent être acquises à des droits nuls, une fois absorbée la production de la Communauté. Comme dans le cas du contingent tarifaire GATT, cette facilité était accordée aux importations en provenance du Canada, des pays de l'AELE et des autres pays fournisseurs dans l'ordre chronologique de dépôt des demandes. En pratique, la politique de la Communauté avait été d'ouvrir un contingent autonome en exemption de droits au début de chaque année en plus du contingent GATT; un contingent supplémentaire était ouvert après examen à l'automne de la situation de l'offre et de la demande. Ainsi, un contingent de 2,3 millions de tonnes exempt de droits (comprenant le contingent tarifaire GATT de 1,5 million de tonnes) a été ouvert le 1er janvier 1978 et 200 000 tonnes supplémentaires ont été mises à la disposition des importateurs à l'automne suivant. Des arrangements du même genre ont été pris pour d'autres années (voir annexe 1). Il en résulte que, pendant toute la période 1968-1983, le *total* des importations exemptes de droits a constamment dépassé, et de loin, le niveau consolidé établi par la concession octroyée dans le cadre de l'Accord général.

9. Au cours des négociations du Tokyo Round, les Communautés européennes ont ramené de 7 à 4,9 pour cent le taux de droit consolidé applicable aux importations dépassant le contingent tarifaire. La concession résultant du Tokyo Round est libellée comme suit

Numéro 48.01 A	Papier journal ¹	
-	dans les limites d'un contingent tarifaire annuel de 1 500 000 tonnes métriques	Exempt
-	autres (au 1.1.84)	5,7 %
	(au 1.1.87)	4,9 %

10. Dans une communication en date du 23 décembre 1983 (L/5599), la Commission des Communautés européennes a fait observer qu'à compter du 1er janvier 1984, le papier journal importé des Etats membres de l'AELE serait exempt de droits conformément aux accords de libre-échange conclus entre la CEE et ces Etats. Les Communautés européennes estimaient qu'il faudrait apporter certains ajustements au régime tarifaire applicable à ce produit pour tenir compte du fait que, ces dernières années, les fournisseurs de l'AELE avaient été, de loin, les plus grands bénéficiaires de cette concession; elles ont rappelé qu'une réduction appropriée du contingent tarifaire consolidé avait été décidée autrefois dans des cas analogues, réduction qui avait été notifiée aux parties contractantes dans le document L/4537, paragraphe 5. La Communauté a informé les parties contractantes qu'en attendant l'achèvement des consultations menées avec leurs partenaires commerciaux, elle avait ouvert un contingent provisoire exempt de droits de 500 000 tonnes à compter du 1er janvier 1984, sans préjudice des droits qui découlent de l'Accord général pour elle ou pour ses partenaires commerciaux. Le régime d'importation du papier journal pour l'année 1984 est défini dans le Règlement (CEE) N° 3684/83 du Conseil du 22 décembre 1983 (Journal officiel des Communautés européennes du 29 décembre 1983, N° L 368/7-9; voir annexe 2).

11. Cette notification avait été précédée de consultations informelles entre les Communautés et certains de leurs partenaires commerciaux ayant des droits de négociateur, en particulier avec le Canada. Dans une communication du 12 janvier 1984 (L/5589), la délégation canadienne a fait savoir que, malgré des consultations bilatérales approfondies, la Communauté européenne avait décidé d'ouvrir au 1er janvier 1984 un contingent de 500 000 tonnes en exemption de droits pour le papier journal. Le Canada considérait que cette mesure diminuait la valeur de la concession accordée par la Communauté européenne et il a demandé l'ouverture de consultations conformément à l'article XXIII:1. Dans une nouvelle communication du 2 mars 1984 (L/5628), la délégation canadienne a annoncé que les consultations avaient eu lieu, mais n'avaient pas abouti à un règlement satisfaisant.

12. Dans une communication écrite, les Communautés européennes ont donné des renseignements sur leurs importations de papier journal pendant la période 1967-1983 (voir le tableau de l'annexe 3). La quasi-totalité des importations de papier journal ayant été dans le passé admise en franchise de droits, les statistiques d'importation de la Communauté ne distinguent pas entre les importations faisant l'objet du contingent tarifaire GATT et les importations relevant du régime autonome dont il est question au paragraphe 8. Depuis 1975 la part du Canada dans les importations annuelles de la Communauté européenne n'a jamais dépassé 25 pour cent.

¹L'admission dans cette sous-position est subordonnée aux conditions à déterminer par les autorités compétentes.

III. PRINCIPAUX ARGUMENTS

Les principaux arguments présentés par les parties peuvent se classer en quatre catégories: a) arguments d'ordre général, b) article II, c) article XIII et d) article XXIII.

a) *Arguments d'ordre général*

13. Le gouvernement du *Canada* a fondé sa réclamation sur le fait que le Conseil des Communautés européennes avait ouvert pour l'année 1984 un contingent d'importation de 500 000 tonnes seulement (Règlement (CEE) 3684/83) au lieu du contingent consolidé de 1 500 000 tonnes prévu dans la liste LXXII et que cette mesure était incompatible avec les obligations des Communautés européennes au titre de l'article II de l'Accord général. La position du Canada était que la décision des Communautés européennes ne trouvait aucun fondement dans l'Accord général ni dans l'histoire de la négociation de la concession. Cette décision constituait donc, au sens de l'article XXIII, une présomption d'annulation des avantages résultant pour le Canada de l'article II.

14. La délégation canadienne a souligné que ce qui était au coeur du différend, c'était la sûreté et la prévisibilité des consolidations effectuées dans le cadre de l'Accord général. La concession qui consiste à consolider un droit de douane est une obligation centrale de l'Accord général, qui donne aux exportateurs le droit de participer à la concurrence, moyennant uniquement le paiement du droit de douane inscrit dans la liste des concessions annexée à l'Accord général de la partie contractante importatrice. La concession tarifaire ainsi comprise permet aux exportateurs et aux importateurs d'évaluer sur une base solide leurs positions concurrentielles sur le marché et de prendre des décisions en matière de commerce et d'investissement. La décision prise unilatéralement par la CEE de fixer à 500 000 tonnes le contingent tarifaire exempt de droits pour 1984, revenant ainsi sur son engagement pris dans le cadre du GATT d'ouvrir un contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes, détruit aux yeux du Canada le principe de la sûreté et de la prévisibilité de l'accès. Non contente de n'offrir aucune justification de cette décision au regard des dispositions de l'Accord général, la CEE a méconnu les principes et procédures de l'article XXVIII en matière de modification des concessions qui prennent la forme de droits consolidés. La décision prise unilatéralement par la Communauté de limiter le contingent à 500 000 tonnes équivaut à une décision de ne pas négocier dans le cadre de ses obligations au titre de l'Accord général. Le Canada a rejeté la prétention de la Communauté européenne suivant laquelle la mesure prise en 1977 et notifiée dans le document L/4537 peut être invoquée comme précédent pour la réduction du contingent tarifaire de papier journal exempt de droits. Le Canada a fait observer qu'il avait informé la Communauté européenne qu'il s'élevait contre l'assertion suivant laquelle des circonstances liées à la conclusion ou à la mise en application d'un accord de libre-échange donneraient le droit d'ajuster un contingent tarifaire consolidé. Le Canada a également maintenu qu'il ne suffit pas d'affirmer avoir le droit d'adopter une mesure pour établir la compatibilité de cette mesure avec les obligations découlant de l'Accord général. Le Canada s'est référé en outre au rapport du Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong-kong (L/5511) à l'appui de sa position suivant laquelle le fait de ne pas avoir été contestée par d'autres parties contractantes ne rend pas une mesure compatible avec les obligations découlant de l'Accord général.

15. Avant le 1er janvier 1984, les exportateurs canadiens vendaient du papier journal dans la Communauté européenne avec la certitude de pouvoir, en franchise de droits de douane, concurrencer les autres fournisseurs à hauteur de 1,5 million de tonnes. La décision récente de la Communauté a privé les exportateurs canadiens de cette assurance, qui était fondée sur un engagement pris dans le cadre du GATT et qui avait été acheté et payé par le Canada dans des négociations antérieures. La décision de la Communauté a remis en cause le marché essentiel sur lequel repose le GATT - c'est-à-dire l'équilibre des concessions échangées entre les parties contractantes et l'accès assuré par les listes de droits consolidés et garanti par les dispositions de l'article II de l'Accord général.

16. Le Canada a souligné l'importance pour l'économie canadienne des exportations de papier journal et de la consolidation des conditions d'accès. Les exportations de papier journal représentent 4,4 pour cent des exportations totales du Canada et 5 pour cent de ses exportations vers la CEE. Le papier journal est produit au Canada dans 43 fabriques employant quelque 34 000 personnes. Vingt-deux de ces fabriques sont situées dans des régions de mono-industrie, la plupart se trouvant dans l'est du Canada. Toute réduction des débouchés telle que celle qui résulte de l'atteinte à une concession de droits consolidés peut avoir dans ces régions un effet dévastateur sur l'emploi. Les ventes à la Communauté européenne constituent quelque 8 pour cent des exportations totales de papier journal du Canada. La CEE représente un important marché pour ces fabriques, dont beaucoup ont été récemment modernisées pour produire la qualité particulière de papier exigée par les éditeurs européens. La confiance mise dans l'exemption consolidée accordée par la CEE dans sa liste de concessions annexée à l'Accord général a pesé lourd dans ces décisions de procéder à des investissements coûteux et même dans le maintien en activité d'un certain nombre de fabriques. Cela est particulièrement vrai en un temps où la lenteur de la croissance de la consommation et des taux de change défavorables placent les exportateurs canadiens dans une position concurrentielle difficile sur le marché de la Communauté européenne. Le Canada a expliqué que c'est à l'automne de chaque année que les exportateurs et les importateurs négocient en détail les prix, le calendrier des livraisons et les quantités précises à livrer. La mise en oeuvre en janvier 1984 du contingent tarifaire de 500 000 tonnes (comme l'aurait fait tout contingent inférieur à l'engagement pris dans le cadre du GATT) a créé l'incertitude sur le marché non seulement pour 1984, mais pour 1985 et même après jusqu'à ce que l'affaire soit réglée. Dès lors que l'accès annuel en franchise jusqu'ici garanti par une consolidation GATT est désormais à la merci d'une modification imposée par une décision unilatérale de la CEE et que des taux de droits consolidés élevés viennent frapper les importations qui dépassent le niveau, quel qu'il soit, qui pourra être décidé par la CEE, les postulats concernant l'accès, qui sont à la base des relations traditionnelles entre acheteurs et vendeurs, sont remis en cause.

17. Ces considérations montrent bien que le Canada était fondé à se prévaloir du paragraphe 20 du Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance et à demander dans sa communication que sa réclamation soit examinée et qu'il soit statué à son sujet dans les plus brefs délais. Le Canada a appelé l'attention du Groupe spécial sur le fait que, dès les premiers mois de 1983, il s'était efforcé d'éviter un différend avec la CEE au sujet du papier journal. Au cours de plusieurs réunions bilatérales le Canada s'était montré disposé à rechercher une solution bilatérale satisfaisante qui, conformément à l'Accord général et notamment à l'article XXVIII:2, maintiendrait les concessions octroyées "sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels à un niveau non moins favorable ...". La position canadienne n'a pas changé. En l'absence d'un règlement raisonnable, équitable et compatible avec l'Accord général, le maintien par la CEE d'un contingent tarifaire inférieur au montant consolidé dans sa liste invalide le principe de la sûreté et de la prévisibilité de l'accès au marché, porte un préjudice grave à l'industrie canadienne du papier journal et justifie un examen diligent et une décision à bref délai.

18. Le représentant de la *Communauté* ne pouvait souscrire à la thèse canadienne selon laquelle elle serait obligée de maintenir le même niveau de concession, quelle que soit la situation nouvelle dans laquelle on puisse se trouver. Il était essentiel à cet égard de distinguer entre deux concepts que peut recouvrir l'expression "maintenir le même niveau de concession": il peut s'agir du niveau du contingent tarifaire consolidé dans le cadre de l'Accord général, ou du niveau des droits du Canada liés à cette concession. Sur ce second point, la Communauté s'est efforcée de maintenir les droits du Canada au même niveau que précédemment; un accès consolidé pour les fournisseurs non préférentiels qui dépasserait le niveau de 25 pour cent du contingent consolidé représenterait une amélioration des droits en question (voir un argument supplémentaire au paragraphe 29). Sur le premier point, la Communauté a estimé que, du fait qu'après le 1er janvier 1984 les principaux pays fournisseurs qui utilisaient le gros du contingent en ont été exclus et que la situation concurrentielle des autres fournisseurs s'en est trouvée radicalement changée, il était devenu nécessaire d'ajuster le niveau du contingent tarifaire.

Cet ajustement pouvait être réalisé soit par voie d'accord avec les principaux fournisseurs NPF, soit par une gestion appropriée du contingent conformément à l'article XIII. Cette approche ne diminuait en aucune façon les avantages que les fournisseurs NPF étaient en droit d'attendre. En l'absence d'un accord avec le Canada, la Communauté européenne avait modifié l'administration du contingent tarifaire et l'avait réparti sur la base des échanges effectués dans une période de référence antérieure, ce qui était parfaitement admissible au regard de l'article XIII.

19. La Communauté a déclaré que, pour tenir compte des circonstances nouvelles, elle avait le choix entre deux solutions:

- a) Diviser le contingent tarifaire en deux parties, en tenant compte des parts respectives détenues avant 1984 par les importations en provenance des pays de l'AELE et celles en provenance des autres pays, et, dans la gestion du contingent à partir du 1er janvier 1984, prévoir un montant qui correspondrait uniquement à la part des pays non membres de l'AELE. Aucune statistique, on l'a vu, ne permettait de distinguer selon l'origine les importations entrant dans le contingent consolidé et les importations relevant du régime autonome. En conséquence, une méthode objective de détermination des parts avait été d'ajuster le contingent au prorata des parts respectives de ces deux groupes de pays dans les importations totales. Selon cette méthode, les importations en provenance du Canada entrant dans le contingent consolidé avaient été estimées aux alentours de 25 pour cent ces dernières années, c'est-à-dire approximativement 375 000 tonnes;
- b) Maintenir un contingent consolidé de 1,5 million de tonnes. Les importations de toutes provenances, y compris celles qui viennent des pays de l'AELE, seraient imputées sur ce contingent et, une fois qu'il aurait été épuisé, la Communauté aurait rempli ses obligations contractuelles formelles.

20. Avec l'une ou l'autre de ces solutions, l'engagement d'importer en franchise 1,5 million de tonnes resterait inchangé - ce qui aurait sauvé en même temps les droits des pays de l'AELE résultant de l'Accord général qui continuaient d'exister et dont ces pays pourraient à nouveau se prévaloir en cas de dénonciation des accords de libre-échange. Lorsque la Communauté européenne a choisi la solution a), elle a cherché à convenir avec le Canada d'un contingent annuel à un niveau réduit. Cette démarche équivalait en fait aux négociations et consultations prévues à l'article XXVIII; mais, comme la concession octroyée dans le cadre de l'Accord général n'était pas modifiée, il n'était pas nécessaire de suivre les procédures formelles de l'article XXVIII et la Communauté ne saurait donc admettre qu'il y ait eu en aucune façon une erreur de procédure.

21. Les discussions avec le Canada n'ont pas débouché sur un accord. Cependant, il importait à la Communauté de prendre une décision, même de nature provisoire, établissant un régime d'exemption de droits pour 1984. Il a été décidé en conséquence d'ouvrir un contingent provisoire de 500 000 tonnes pour l'année 1984.¹ Cette décision, contenue dans le Règlement 3684/83 de la CEE, a été dûment notifiée aux Parties Contractantes en décembre 1983 (L/5599).

22. Le porte-parole de la Communauté européenne a déclaré que les principales considérations qui ont amené la Communauté à préférer la solution a) à la solution b) sont les suivantes:

¹Le Règlement N° 2152/84 de la CEE, publié au Journal officiel des Communautés européennes du 27 juillet 1984 (L 197) a porté le contingent provisoire à 570 000 tonnes.

- la technique consistant à diviser le contingent au prorata des échanges antérieurs avait des précédents valides dans des cas du même genre qui s'étaient présentés dans le passé; de plus, elle semblait être la manière la plus objective d'évaluer les droits du Canada au titre de l'Accord général;
- l'ouverture d'un contingent particulier réservé aux pays non membres de l'AELE apparaissait comme une sauvegarde plus efficace de leurs droits au titre de l'Accord général qu'une exemption pour tous qui aurait été appliquée avec la solution b).

23. La Communauté a ajouté qu'à travers ses élargissements successifs qui l'ont fait passer de la Communauté primitive à Six à la Communauté à Dix et à travers les circonstances changeantes de ses relations commerciales globales avec les pays de l'AELE, la Communauté avait maintenu une approche conçue pour obtenir du papier journal importé en exemption de droits dès que la production intérieure avait été absorbée par la presse. Jusqu'en 1984 exportateurs canadiens et exportateurs de l'AELE ont gardé la possibilité de profiter du contingent tarifaire GATT et du mécanisme d'approvisionnements complémentaires prévu par le régime autonome de la Communauté, parce que le libre-échange entre la Communauté européenne et l'AELE ne devait se réaliser dans ce secteur qu'à partir de 1984. Auparavant, les partenaires appartenant à l'AELE avaient été traités sur une base NPF *dans le cadre* du contingent GATT et en avaient bénéficié sur un pied d'égalité dans l'ordre chronologique du dépôt des demandes. Avec l'établissement le 1er janvier 1984 du libre-échange du papier journal entre la Communauté et l'AELE, il était devenu nécessaire de prendre en compte la situation nouvelle.

24. Se référant à l'observation présentée par le Canada au sujet du problème de l'"accès" (voir paragraphe 14 ci-dessus), la Communauté a souligné que tout le différend tourne autour du niveau de l'accès garanti en exemption de droits que le contingent GATT procure aux divers fournisseurs. Il ressort des renseignements statistiques donnés dans l'Annexe que le niveau global des importations admises en franchise a toujours été très supérieur au niveau exigé par le contingent tarifaire. De l'avis de la Communauté, toutefois, ce phénomène ne saurait en aucune façon élever le niveau de l'accès *garanti* ni modifier les droits que les fournisseurs concernés tiennent de l'Accord général. Etant donné que dans la période 1975-1983 le contingent tarifaire GATT et le contingent autonome en exemption de droits se sont appliqués parallèlement, le fait que le Canada a réussi à exporter au total 690 000 tonnes ne saurait lui conférer au regard de l'Accord général un *droit* à maintenir ses exportations au niveau antérieur. L'accès en franchise de la totalité des exportations canadiennes de papier journal n'a jamais été prévisible, en ce sens qu'il n'était pas garanti dans la concession GATT, parce que le régime autonome n'a jamais été conçu pour garantir de quelque façon un niveau d'accès déterminé ou une croissance. Les exportations canadiennes vers la Communauté européenne se répartissant à peu près également sur toute l'année, la moitié environ de ces exportations doivent être considérées comme ayant été admises dans le cadre du contingent autonome. L'ouverture en 1984 d'un contingent tarifaire de 500 000 tonnes pour le Canada et quelques autres fournisseurs NPF de moindre importance préserve donc intégralement les droits que le Canada tient de l'Accord général.

25. Se référant à l'éventualité dans laquelle la Communauté appliquerait la solution b), c'est-à-dire continuerait de gérer un contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes, mais imputerait sur ce contingent toutes les importations, y compris celles en provenance des pays de l'AELE, le *Canada* a soutenu que la Communauté ne pouvait pas appliquer un système dans lequel les pays de l'AELE pourraient être considérés en même temps comme fournisseurs NPF aux fins du contingent tarifaire et comme fournisseurs préférentiels au titre des accords de libre-échange; c'est seulement s'il était mis fin à ces accords que ces pays pourraient rétablir une relation NPF avec la Communauté européenne. Dans sa gestion du contingent de papier journal, la Communauté européenne a toujours eu pour pratique d'en exclure les importations bénéficiant déjà de l'exemption des droits de douane au titre d'un autre régime tarifaire préférentiel.

b) *Article II*

26. La délégation *canadienne* a déclaré que, dans le différend, le problème central est l'obligation d'une partie contractante au titre de l'article II. En ouvrant le 1er janvier 1984 un contingent limité à 500 000 tonnes pour les importations de papier journal dans le cadre d'une concession qui consolidait l'exemption de droits pour 1,5 million de tonnes, la Communauté a manifestement agi d'une façon incompatible avec ses obligations au titre de l'article II. De l'avis du Canada, la question centrale n'est pas du tout de savoir si le régime du contingent autonome (décrit aux paragraphes 23 et 24) a, comme on le donne à penser, joué en faveur des pays tiers.

27. Le Canada pouvait accepter la thèse de la Communauté européenne suivant laquelle les droits d'une partie contractante au traitement prévu par l'article II sont liés au volume des exportations qu'elle a réalisées sous le couvert de la concession. Admettre ce principe serait permettre à une partie contractante de modifier unilatéralement la portée d'une concession sans recourir aux procédures de l'article XXVIII. Les raisons qui ont amené la Communauté à limiter le contingent à un niveau représentant seulement un tiers de ses obligations contractuelles ne sauraient infirmer la position du Canada suivant laquelle une partie contractante a l'obligation aux termes de l'article II d'accorder un traitement non moins favorable que celui qui est prévu dans sa liste de concessions. De l'avis du Canada, les parties contractantes sont en droit d'escompter raisonnablement que le traitement ainsi prévu sera maintenu sauf modifications effectuées selon les procédures expressément établies par l'Accord général à cet effet.

28. De l'avis du Canada, l'histoire de la négociation de la concession ne permettait pas à la Communauté d'affirmer que la situation nouvelle qui s'est créée dans le cadre des accords de libre-échange entre la Communauté européenne et les pays de l'AELE nécessite un ajustement du contingent tarifaire consolidé. A la suite du premier élargissement de la Communauté européenne, le Canada avait accepté au cours des négociations au titre de l'article XXIV:6, dans le cadre d'un règlement global, une offre faite par la Communauté d'un contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes en exemption de droits. A cette époque, la Communauté européenne n'avait formulé aucune réserve ni restriction quant à la portée ou à la durée de la concession, telle que la réserve relative à la Norvège faite lors du Kennedy Round (voir paragraphe 6 ci-dessus), alors qu'elle avait accordé la concession en sachant parfaitement que les pays de l'AELE auraient un accès illimité en exemption de droits à son marché pour le papier journal à partir du 1er janvier 1984. La Communauté européenne n'a pas non plus cherché à formuler une telle réserve lors du Tokyo Round, quand elle a de nouveau négocié cette concession avec le Canada. Selon le Canada, l'histoire de cette négociation fait apparaître clairement que la Communauté européenne a établi la concession en question en parfaite connaissance des droits de ses fournisseurs de l'AELE découlant des accords conclus avec ces pays. Le Canada était donc parfaitement fondé à compter que la concession ne serait pas modifiée par l'évolution des accords CE-AELE et que la Communauté européenne continuerait d'accorder le traitement prévu dans sa liste. Le Canada a également rejeté la prétention de la Communauté européenne suivant laquelle la demande faite par le Canada au cours du Tokyo Round d'obtenir un accès illimité en exemption de droits pourrait être interprétée comme signifiant que le contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes ne lui paraissait pas offrir une sécurité juridique suffisante. De l'avis du Canada, cette position impliquait que les négociations commerciales avaient pour objet de protéger les consolidations déjà négociées et non d'améliorer les conditions d'accès consolidées.

29. Les *Communautés européennes* ont nié avoir violé leurs obligations au titre de l'article II. En premier lieu, la liste de la Communauté n'a pas été modifiée; elle est restée inchangée. De plus, la raison d'être d'un contingent tarifaire est de fixer une limite à la taille de la concession et au niveau de l'engagement du pays qui l'octroie. La Communauté considérait qu'il n'était pas raisonnable de compter que cet engagement serait étendu ultérieurement du fait de circonstances nouvelles du genre de celles qui se sont produites en l'espèce. La Communauté n'ayant aucune obligation au titre de

l'article II d'étendre les avantages du Canada et des autres fournisseurs NPF, mesurés au volume de leurs échanges antérieurs, il lui a semblé nécessaire de procéder à un ajustement, comme cela avait déjà été fait dans des cas du même genre. Si le contingent tarifaire avait été simplement maintenu au niveau existant, cela aurait manifestement modifié les droits des pays tiers tels que le Canada du fait que jusqu'au 1er janvier 1984 les pays de l'AELE utilisaient environ 75 pour cent du contingent. La solution choisie par la Communauté ne porte pas atteinte aux droits de ses partenaires au titre de l'Accord général et elle ne crée pas non plus pour eux des droits additionnels.

30. Le représentant de la Communauté a souligné que le contingent de 500 000 tonnes avait été fixé selon la pratique normale du GATT. Pour une consolidation tarifaire simple, les exportations effectivement réalisées par chaque fournisseur au cours des trois dernières années devraient être prises en considération lors d'une négociation au titre de l'article XXVIII tendant à déterminer leurs droits. En l'espèce, la seule façon honnête et équitable de déterminer les droits découlant de la concession consistait à examiner la part de chaque fournisseur dans le contingent consolidé, approche qui est compatible avec les dispositions et principes de l'article XIII.

31. En ce qui concerne l'histoire de la négociation de la concession, la Communauté européenne a fait observer que le contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes avait été établi, à la suite du premier élargissement de la Communauté, à la lumière des droits d'accès au marché du Royaume-Uni que possédait le Canada et des importations totales de la Communauté en exemption de droits, y compris les importations en provenance des pays de l'AELE. Ce montant tenait compte aussi du fait que les pays de l'AELE devaient continuer pendant la période 1973-83 à concurrencer pleinement le Canada et les autres fournisseurs et participer au contingent pour obtenir l'accès en franchise. Le statu quo serait ainsi maintenu tant que faire se pouvait. Rien ne prouvait que le Canada ait acheté et payé cette concession; la Communauté avait même présenté des arguments qui tendaient à démontrer que les négociateurs canadiens avaient évalué l'offre concernant le papier journal d'après le volume du commerce antérieur du Canada et avaient conclu que cette offre n'avait qu'une valeur limitée et n'était pas de nature à donner aux exportateurs canadiens la certitude qu'à l'avenir leurs exportations seraient admises en franchise dans tous les cas. Il importe aussi de noter que, lors des négociations de 1973-74 au titre de l'article XXIV: 6 aussi bien que lors du Tokyo Round, le Canada avait demandé un accès illimité en franchise pour le papier journal, demande qui avait été rejetée par la Communauté européenne. Il s'ensuit nécessairement, de l'avis de la Communauté que, lorsqu'il a formulé ces demandes, le Canada n'estimait pas que le contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes offrait à ses exportateurs une sécurité juridique suffisante malgré son montant, qui à l'époque était plus du double des exportations totales du Canada vers la CEE, y compris les exportations entrant dans le contingent tarifaire et celles qui faisaient l'objet du régime autonome. A l'inverse, si l'on considère que le Canada a un droit d'accès de 1,5 million de tonnes après 1984, cela revient en pratique à lui accorder un accès en franchise illimité que la Communauté européenne lui a déjà deux fois refusé.

32. En outre, la CEE a déclaré que, si le contingent tarifaire consolidé de 1,5 million de tonnes était mis dans sa totalité à la disposition des autres fournisseurs non préférentiels, au premier chef du Canada, cela aurait en pratique pour effet de donner au Canada le même accès en franchise que celui dont les pays de l'AELE jouissent actuellement. Il va sans dire qu'une amélioration d'une telle importance des droits du Canada résultant de l'Accord général devrait avoir une contrepartie. Au vu de toutes ces circonstances, le Canada ne pouvait pas raisonnablement compter que le contingent tarifaire serait ouvert en totalité aux exportateurs canadiens après le 1er janvier 1984.

c) *Article XIII*

33. Le représentant de la *Communauté européenne* a déclaré que la décision prise au début de 1984 était pleinement justifiée au regard de l'article XIII qui, aux termes du paragraphe 5, s'applique aussi aux contingents tarifaires. Il a demandé au Groupe spécial de prendre en considération l'article XIII,

car il est la seule disposition de l'Accord général qui traite de l'administration des contingents tarifaires. L'article XIII offre pour l'administration des contingents les possibilités suivantes: 1) des contingents globaux à utiliser dans l'ordre chronologique du dépôt des demandes, formule que la Communauté a appliquée ces dix dernières années pour le papier journal; 2) des contingents par pays, à établir de préférence par voie d'accord avec les fournisseurs importants. La Communauté ayant vainement cherché à conclure un accord de ce genre avec le Canada au cours de consultations menées en 1983, il ne lui restait que 3) la possibilité d'attribuer des contingents par pays en fonction de la proportion des importations totales fournies par la partie contractante considérée au cours d'une période de référence, solution qui, de l'avis de la Communauté, était compatible avec l'article XIII: 2 d). Aux termes du Règlement 3684/83, la Communauté européenne a ouvert un contingent de 500 000 tonnes aux fournisseurs NPF, contingent qui représentait plus qu'une part équitable de son marché pour le Canada et quelques autres fournisseurs NPF. Les importations en provenance des fournisseurs préférentiels tels que les pays de l'AELE étaient expressément exclues de ce contingent. Le solde (1 million de tonnes) du contingent GATT avait été tenu en réserve pour les fournisseurs AELE, mais il n'était pas nécessaire dans ce contexte de prendre des mesures formelles car les importations en question jouissaient déjà de l'admission en franchise.

34. La Communauté a expliqué en outre que, si elle a changé le mode de gestion du contingent, c'est pour maintenir aussi fidèlement que possible les parts du contingent obtenues par chaque groupe de bénéficiaires avant le 1er janvier 1984 sans porter atteinte aux droits du Canada; bien au contraire, les droits du Canada ont légèrement augmenté aux dépens des pays de l'AELE. Selon la communauté, le nouveau système offre aux fournisseurs non préférentiels une meilleure prévisibilité, du fait qu'une partie du contingent tarifaire leur est maintenant réservée à l'exclusion des pays de l'AELE qui, il faut le souligner, sont de loin les premiers fournisseurs de la Communauté.

35. La Communauté a ajouté que la liste LXXII ne contient aucun engagement d'appliquer tel ou tel mode de gestion du contingent tarifaire et que, en l'absence d'un accord spécifique, il fallait considérer que les dispositions de l'article XIII seraient d'application. Rien n'empêchait la Communauté européenne d'appliquer en 1984, face à une situation nouvelle, une méthode différente de celle qui avait été utilisée jusque-là, dès lors que cette méthode était compatible avec les dispositions de l'article XIII. De plus, cet article de l'Accord général ne stipule pas qu'il doive y avoir négociations et compensation si un pays modifie le mode de gestion d'un contingent.

36. Le représentant du *Canada* a souligné que, si le Groupe spécial peut considérer que les dispositions de l'article XIII de l'Accord général doivent être prises en considération, il reste que la réclamation canadienne porte sur le non-respect des obligations de la Communauté au titre de l'article II et non de l'article XIII. Le Canada a souligné à maintes reprises que la concession sur le papier journal mentionne clairement un contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes, ce qui lui donne le droit de participer à la concurrence dans les limites de ce contingent. Pendant ces dix dernières années, la Communauté a administré sa concession relative au papier journal sous la forme d'un contingent global en suivant l'ordre chronologique de dépôt des demandes et le Canada était fondé à compter sur le maintien de cette méthode.

37. Le Canada ne pouvait pas souscrire à la thèse de la Communauté selon laquelle celle-ci pouvait agir comme elle l'a fait au titre de l'article XIII, article qui, selon le Canada, réglemente l'administration des contingents tarifaires. De l'avis du Canada, la Communauté européenne prétendait être en droit de réduire la portée d'une concession de consolidation en modifiant fondamentalement sa nature par la fixation d'une limite quantitative pour chaque fournisseur. Le Canada affirmait que, pour substituer à un contingentement global un contingentement par pays après l'établissement de la concession, la Communauté européenne devait négocier et payer tout changement qui réduisait la valeur de la concession pour les parties contractantes. Le Canada soutenait qu'au cours des consultations bilatérales de 1983, la Communauté n'a jamais proposé de remplacer le contingent global de 1,5 million de tonnes

par un contingent par pays. En fait, la mesure prise par la Communauté pour 1984 a consisté à ouvrir pour les fournisseurs NPF un contingent global de 500 000 tonnes équivalant au tiers de son obligation contractuelle. Le Canada considérait que, ce faisant, la Communauté n'avait pas respecté ses obligations et que la mesure qu'elle a prise portait gravement atteinte aux droits du Canada et des autres fournisseurs NPF en écartant toute possibilité de croissance qu'aurait offerte un contingent de 1,5 million de tonnes exempt de droits.

d) *Article XXIII*

38. La délégation *canadienne* considérait que l'établissement d'un contingent en exemption de droits limité à 500 000 tonnes contrevient manifestement aux dispositions de l'Accord général et, partant, conformément au paragraphe 5 de l'annexe du mémorandum d'accord, doit être présumé annuler ou compromettre un avantage. La délégation canadienne a demandé au Groupe spécial de recommander à la Communauté européenne de prendre immédiatement des dispositions pour ouvrir un contingent de 1,5 million de tonnes en exemption de droits ainsi qu'il est prévu dans la liste de la Communauté et de constater que les circonstances sont suffisamment graves pour autoriser le Canada à suspendre, dans le cadre de l'Accord général, l'application de concessions ou autres obligations appropriées vis-à-vis de la Communauté européenne au cas où cette dernière ne donnerait pas rapidement suite à la recommandation en question.

39. La délégation de la *Communauté* a maintenu que sa décision était parfaitement conforme aux dispositions de l'Accord général et n'a pas traité la question en détail. Dans sa communication écrite, toutefois, elle a rejeté la thèse suivant laquelle les avantages revenant au Canada auraient été amoindris et elle a considéré que cette thèse ne pouvait pas être objectivement démontrée. En se fondant sur les statistiques disponibles, la Communauté a estimé que

- i) le total des importations admises en franchise dépassera considérablement le niveau de la concession octroyée dans le cadre de l'Accord général;
- ii) les exportations du Canada dépasseront considérablement ce à quoi il a droit légalement, c'est-à-dire 375 000 tonnes;
- iii) les exportations canadiennes en 1984 atteindront à peu près le niveau de ses exportations traditionnelles, compte tenu de la situation du marché (tendances de la consommation et de la production).

IV. DECLARATIONS D'AUTRES DELEGATIONS

40. Le représentant de la *Nouvelle-Zélande* a déclaré que, prenant une part importante au commerce des produits de la sylviculture et du papier, y compris du papier journal, son pays tient particulièrement à ce que les disciplines et les règles applicables au commerce de ces produits soient utilisées de manière à favoriser la stabilité et la sécurité du commerce international. Il convient de garder à l'esprit les effets de désorganisation qui peuvent éventuellement résulter de restrictions aux échanges, non seulement pour les exportateurs directement concernés, mais aussi pour ceux qui risquent d'être affectés par le détournement de trafic qu'elles peuvent entraîner. Eu égard à la sensibilité des marchés mondiaux, il importe en particulier que les parties qui prennent d'importantes décisions d'investissements impliquant une évolution de la situation du marché international, soient assurées que les dispositions de l'Accord général visant à traiter selon une approche ordonnée et bien établie les modifications importantes apportées à l'environnement du commerce extérieur seront pleinement défendues, respectées et, le cas échéant, renforcées.

41. De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'article XXVIII consacre le principe que les concessions ne doivent être modifiées qu'avec le consentement préalable des principales parties affectées. Ce principe a paru si important que l'article XXVIII, dans ses paragraphes 3 a) et 3 b), stipule que, si les négociations et consultations échouent et que la partie qui projette de modifier la concession le fait sans l'accord des parties affectées, ces dernières peuvent retirer des concessions substantiellement équivalentes. Toutefois, aucune disposition n'oblige un pays à *engager* les procédures de l'article XXVIII s'il envisage le retrait d'une concession. En pareil cas, les parties contractantes peuvent être tentées d'ignorer complètement l'article XXVIII. Il est difficile de s'exagérer les implications d'une telle situation. Si le principe de la consultation et du consentement préalable est menacé, aucune partie ne peut plus être certaine que les conditions d'accès de ses exportations ne viendront pas à être modifiées sans préavis. Certes les parties pourraient recourir, après l'événement, à l'article XXIII, mais si le recours à l'article XXIII devenait la règle pour traiter les différends nés d'une modification des concessions tarifaires, cela aurait de graves implications pour la sûreté des concessions. De même, si les parties contractantes étaient obligées de compter sur des mesures de rétorsion chaque fois qu'il est projeté de modifier une concession, cela sonnerait le glas des dispositions de l'Accord général.

42. L'affaire dont le Groupe spécial est saisi a des implications qui peuvent être importantes aussi bien pour les négociations du produit concerné que pour la sécurité des parties qui comptent sur une action prompte et efficace lorsqu'elles ont lieu de croire que leurs intérêts commerciaux sont en jeu.

43. Parlant au nom des délégations de la *Finlande*, de la *Norvège* et de la *Suède*, le représentant de la Finlande a déclaré que ces pays estiment que la Communauté européenne avait le droit d'ajuster un contingent tarifaire consolidé de façon à tenir compte des accords de libre-échange conclus avec les pays de l'AELE. Un précédent a été établi en 1977 (voir L/4537, paragraphe 5) lorsqu'en application des accords de libre-échange AELE-CE l'admission en franchise a été adoptée pour certaines autres positions tarifaires qui faisaient l'objet de contingents tarifaires consolidés de la Communauté européenne. Dans ce cas-là, comme le libre-échange avait été réalisé pour la plupart des produits au 1er juillet 1977 entre les pays de la CEE et ceux de l'AELE, les contingents tarifaires consolidés de la Communauté européenne concernant certaines positions (54.03, 70.19 et 73.03) avaient été réduits de la part prise précédemment par les pays de l'AELE. La décision de la Communauté européenne était entrée en vigueur sans qu'aucune partie contractante ne formule d'objection.

44. Les principes qui régissent l'administration des contingents sont énoncés dans l'article XIII. Le principe fondamental est que, s'il n'est pas possible de parvenir à un accord avec les pays fournisseurs, le contingent doit être réparti en fonction des exportations réalisées dans le passé. Un arrangement conclu au titre de l'article XXIV avec un ou plusieurs pays fournisseurs doit être pris en compte de façon à maintenir l'équilibre des droits et des obligations entre les parties contractantes en question.

45. Le contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes pour le papier journal avait été établi en 1974 pour tous les fournisseurs approvisionnant la Communauté européenne. Le libre-échange du papier journal entre les pays de la CEE et ceux de l'AELE a débuté le 1er janvier 1984. En l'espèce, la Communauté européenne aurait pu continuer après cette date d'appliquer le contingent primitif exempt de droits, en le répartissant entre tous les exportateurs, y compris les pays de l'AELE, conformément à l'article XIII. En pratique, ce mode de calcul aurait eu le même effet que la solution effectivement choisie par la Communauté européenne. Dans les deux cas, le Canada continuerait de bénéficier des avantages convenus au titre de la consolidation. La méthode suivie par la Communauté a, toutefois, le mérite d'offrir une transparence maximale vis-à-vis de tous les exportateurs.

46. En conclusion, le porte-parole des délégations de la Finlande, de la Norvège et de la Suède a déclaré qu'à leur avis, conformément à la pratique établie, la Communauté européenne était en droit de retrancher de son contingent tarifaire consolidé de 1,5 million de tonnes la part des importations de papier journal en provenance des pays de l'AELE, étant donné que ces derniers étaient soumis au régime d'importation

de la Communauté prévu par les accords de libre-échange AELE-CEE. Il a ajouté enfin que les gouvernements de la Finlande, de la Norvège et de la Suède n'avaient pas abandonné leurs droits découlant de l' Accord général à l' égard de la consolidation tarifaire de la CE en question après la mise en oeuvre intégrale de leurs accords de libre-échange avec la Communauté.

V. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

47. Le Groupe spécial a examiné l' affaire qui lui a été soumise par les PARTIES CONTRACTANTES concernant la réclamation du Canada, conformément à son mandat, énoncé au paragraphe 2 ci-dessus, qui se limite au contingent de 1,5 million de tonnes exempt de droits établi dans la concession tarifaire de la Communauté européenne sur le papier journal (voir plus haut paragraphe 9). Il a examiné les arguments présentés par les parties au différend ainsi que les observations faites par les délégations des pays nordiques (Finlande, Norvège, Suède) et de la Nouvelle-Zélande, qu' il a entendues.

48. Le Groupe spécial a noté que dans leur Règlement N°3684/83 du 22 décembre 1983, les Communautés européennes ont ouvert pour l' année 1984 un contingent tarifaire en exemption de droits de 500 000 tonnes pour le papier journal, alors que dans la liste LXXII de la Communauté européenne il est prévu un contingent annuel en exemption de droits de 1,5 million de tonnes. Le Groupe spécial a noté également que dans un paragraphe introductif du Règlement ainsi que dans la communication de la Communauté européenne aux parties contractantes (L/5599), il est mentionné que le volume de 500 000 tonnes fixé est "un niveau provisoire"; l' article premier, paragraphe 1, du Règlement lui-même ne mentionne pas toutefois la nature provisoire de ce contingent.

49. Le Groupe spécial a aussi noté que, suivant la déclaration de la Communauté européenne, la liste LXXII n' a pas été modifiée, la Communauté se bornant à modifier l' administration ou la gestion du contingent tarifaire, ce qui est admissible au regard de l' article XIII de l' Accord général, de sorte qu' il n' y a pas lieu de procéder à des renégociations au titre de l' article XXVIII.

50. Le Groupe spécial n' a pu adopter l' argument de la Communauté européenne selon lequel la mesure en question ne modifiait pas son engagement tarifaire pris dans le cadre du GATT. Il a noté que, suivant une pratique établie de longue date au GATT, même des modifications de pure forme du tarif douanier d' une partie contractante, qui peuvent ne pas affecter les droits des autres pays découlant de l' Accord général, telles que la conversion d' un droit spécifique en un droit *ad valorem* sans aggravation de l' effet protecteur du taux de droit, ont été considérées comme nécessitant des renégociations. Dans ces conditions, le Groupe spécial estimait que la mesure prise par la Communauté européenne emportait pour elle l' obligation de procéder à de telles négociations. Le Groupe spécial a aussi noté que, lorsqu' elle a octroyé la concession en 1973, la Communauté européenne ne l' avait subordonnée à aucune condition ou clause spéciale au sens de l' article II:1 b), bien qu' il fût connu à l' époque qu' en vertu d' un accord déjà conclu les pays de l' AELE obtiendraient à partir du 1er janvier 1984 un accès illimité en franchise de droits au marché de la Communauté pour le papier journal. Le Groupe spécial est donc arrivé à la conclusion que, bien que la Communauté européenne n' ait pas modifié formellement sa concession octroyée dans le cadre de l' Accord général, elle avait en fait changé unilatéralement son engagement GATT en limitant à 500 000 tonnes son contingent tarifaire exempt de droits ouvert aux fournisseurs NPF pour 1984.

51. Le Groupe a examiné les arguments de la Communauté européenne fondés sur l' article XIII, mais a conclu que les conditions de son application n' étaient pas remplies. Examinant le Règlement 3684/83 de la CEE, le Groupe spécial a constaté qu' il ne constitue pas en fait une modification de l' administration ou de la gestion du contingent tarifaire qui consisterait à remplacer un régime de contingent global par un régime de quotes-parts attribuées par pays, comme l' affirme la Communauté européenne. Le Règlement se borne à ouvrir un contingent de 500 000 tonnes dans son article premier, paragraphe 1, et stipule au paragraphe 3 du même article que les importations ne seront pas imputées sur ce contingent

si elles sont déjà exemptes de droits de douane au titre d'un autre régime tarifaire préférentiel. Il ne prévoit pas une attribution de quotas-parts à différents fournisseurs NPF, et il n'a pas été établi non plus de contingents distincts (global ou autres) pour les pays de l'AELE, comme l'exige l'article XIII. Le Groupe spécial a noté aussi que le Règlement de la Communauté européenne ne permet pas d'affirmer qu'il se borne à modifier la gestion du contingent. Bien au contraire, dans l'un de ses paragraphes introductifs, le Règlement, se référant au contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes, déclare que ce volume doit être réduit pour tenir compte des importations en provenance des pays de l'AELE qui peuvent être effectuées en exemption des droits à partir du 1er janvier 1984, en vertu des accords de libre-échange conclus avec ces pays. A cet égard le Groupe spécial a trouvé qu'il y avait lieu de prendre en considération le passage ci-après de la communication de la Communauté européenne (contenue dans le document L/5599): "Une réduction appropriée du contingent tarifaire consolidé a été décidée autrefois dans des cas analogues (L/4537, paragraphe 5), et la Communauté européenne estime que cette solution pourrait également être celle qui conviendrait dans le cas du papier journal".

52. Prenant en compte tous les facteurs susmentionnés, le Groupe spécial a conclu qu'en établissant unilatéralement pour 1984 un contingent de 500 000 tonnes exempt de droits, la Communauté européenne ne s'était pas conformée à ses obligations au titre de l'article II de l'Accord général. Le Groupe spécial partageait le point de vue exprimé devant lui selon lequel la sûreté et la prévisibilité des consolidations tarifaires consenties dans le cadre de l'Accord général présentent une importance fondamentale, principe qui constitue une obligation centrale dans le système de l'Accord général.

53. Au vu de ce qui précède et conformément à la pratique établie du GATT (paragraphe 5 de l'annexe du Mémoire d'accord, IBDD, Supplément N°26, pages 237-238), le Groupe spécial est parvenu à la conclusion que la mesure prise par la Communauté européenne est présumée annuler ou compromettre des avantages que le Canada était en droit d'attendre au titre de l'Accord général.

54. Tout en considérant que le droit du Canada de participer à la compétition dans le cadre d'un contingent tarifaire de 1,5 million de tonnes exempt de droits a été compromis par la mesure incriminée, le Groupe spécial a reconnu que, du fait que les importations de papier journal en provenance des pays de l'AELE entrent sur le marché de la Communauté européenne en exemption de droits depuis le 1er janvier 1984 en vertu des accords de libre-échange, la *valeur* de la concession octroyée par la Communauté européenne s'est grandement accrue pour les fournisseurs extérieurs à l'AELE et notamment pour le Canada, premier fournisseur NPF. Le Groupe spécial a conclu que cette valeur accrue de la concession justifie que la Communauté européenne engage des renégociations au titre de l'article XXVIII en vue de réduire la dimension du contingent tarifaire conformément aux procédures et pratiques habituellement suivies pour de telles négociations. De l'avis du Groupe spécial, une telle réduction ne donnerait pas lieu à compensation dans un cas comme celui-ci où la plus-value de la concession découle de l'octroi par la Communauté européenne de l'admission en franchise pour le papier journal en provenance des pays de l'AELE. A cet égard, le Groupe spécial a constaté que, bien que les statistiques dont il a eu connaissance ne distinguent pas entre les importations admises en franchise dans le cadre du contingent GATT et celles qui relèvent du régime autonome, le fait que le contingent GATT a été épuisé alors que les exportations canadiennes totales n'ont jamais dépassé la moitié de ce contingent prouve que les pays de l'AELE ont participé effectivement au contingent GATT jusqu'à la fin de 1983.

55. Le Groupe spécial a noté et examiné attentivement la déclaration de la Communauté européenne suivant laquelle, s'il considérait que la mesure prise par la Communauté n'est pas conforme à l'Accord général, celle-ci pourrait alors appliquer la solution b) qui consisterait à maintenir le contingent tarifaire au niveau de 1,5 million de tonnes mais à imputer sur ce contingent les importations de toutes provenances, y compris les pays de l'AELE; une fois que ce contingent aurait été épuisé, la Communauté aurait rempli ses obligations contractuelles formelles. Le Groupe spécial n'a trouvé aucune disposition de l'Accord général qui interdise expressément une telle mesure ni aucun précédent dont il puisse

s'inspirer, mais il a considéré que ce ne serait pas une bonne solution et que cela créerait un précédent fâcheux. La raison d'être d'un contingent tarifaire exempt de droits est de permettre d'importer en franchise dans un pays certaines quantités qui autrement seraient passibles de droits, ce qui n'est pas le cas pour les importations en provenance de l'AELE en vertu des accords de libre-échange. Les importations qui sont déjà exemptées de droits par un accord préférentiel ne peuvent, de par leur nature même, participer à un contingent NPF exempt de droits. La situation ne changerait à cet égard que s'il était mis fin aux accords de libre-échange avec les pays de l'AELE; en ce cas, ces pays seraient en droit de se prévaloir de nouveau vis-à-vis de la Communauté européenne des droits qu'ils tiennent de l'Accord général et qui continuent d'exister.

56. Au vu des constatations et conclusions énoncées ci-dessus, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que les Communautés européennes engagent promptement des négociations selon les procédures de l'article XXVIII de l'Accord général en ce qui concerne le contingent tarifaire de papier journal qui figure dans la liste LXXII. En outre, le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent aux Communautés européennes qu'en attendant l'achèvement de ces négociations, le contingent tarifaire exempt de droits de 1,5 million de tonnes soit maintenu pour les fournisseurs NPF.

57. Etant donné la nature des recommandations formulées au paragraphe 56 ci-dessus, le Groupe spécial ne voyait pas la nécessité de se prononcer sur la demande faite par le Canada d'être autorisé à suspendre l'application de concessions ou autres obligations appropriées liées à l'Accord général.

ANNEXE 1

Importation de papier journal de la CEE à dix

1000 t.

Origine	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*	1983*
Norvège	213,3	261,7	354,4	358,1	337,7	371,7	391,2	383,7	278,1	312,5	289,4	307,4	374,4	396,7	404,9	389	
Suède	299,8	354,7	410,7	500,5	495,3	568,9	664,8	718,0	637,2	692,5	696,1	730,9	833,0	849,2	877,8	778	
Finlande	564,4	570,9	671,7	693,7	759,7	939,9	1023,3	1104,1	855,7	954,8	785,0	848,5	918,4	940,4	935,3	918	
Suisse	0,1	-	-	-	0,1	1,5	3,3	2,8	8,7	24,6	29,5	27,6	30,9	26,9	37,9	36	
Autriche	60,3	55,1	73,7	67,3	56,1	56,2	45,0	28,2	37,4	42,5	55,4	49,2	50,9	50,7	52,1	61	
Portugal	0,1	-	-	-	0,1	-	-	-	0,2	10,2	-	-	0,5	-	-	-	
AELE																	(2206)
Espagne	-	-	-	-	-	-	0,7	0,2	-	1,8	0,3	0,1	1,1	1,0	0,1	-	-
Canada	402,1	459,4	540,3	492,6	423,4	583,9	530,3	518,7	392,7	538,6	621,1	628,3	580,9	605,0	749,1	703	(635)
Afrique du Sud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,8	9,4	9,9	3,6	13	(20)
Autres pays	17,9	15,9	23,0	31,3	31,2	35,4	38,8	38,9	23,9	53,1	65,1	77,0	65,1	54,9	54,5	43	(43)
Total	1558,0	1717,7	2073,8	2143,5	2103,6	2557,5	2697,4	2794,6	2233,9	2630,6	2542,6	2669,8	2864,6	2934,7	3115,3	2961	2904

Source: OCDE - L'industrie des pâtes et papiers 1967,... 1981.

*Chiffres estimés: Afrique du Sud inclus dans autres pays pour le Royaume-Uni en 1982.

ANNEXE 2

REGLEMENT (CEE) N 3684/83 DU CONSEIL du 22 décembre 1983

portant ouverture, répartition et mode de gestion du contingent tarifaire communautaire de papier journal, relevant de la sous-position 48.01 A du tarif douanier commun (année 1984), et étendant le bénéfice dudit contingent à certains autres papiers

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 28 et 113,

vu la proposition de la Commission,

considérant que, pour le papier journal relevant de la sous-position 48.01 A du tarif douanier commun, la Communauté s'est engagée à ouvrir un contingent tarifaire communautaire annuel de 1 500 000 tonnes en exemption de droits de douane; que ce volume doit toutefois être réduit pour tenir compte des importations des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui peuvent être effectuées en exemption des droits, à partir du 1er janvier 1984, en vertu des accords conclus avec ces pays; que, aux termes du protocole n 13 annexé à l'acte d'adhésion de 1972, la Communauté doit ouvrir annuellement un contingent tarifaire communautaire autonome à droit nul lorsqu'il est établi que toutes les possibilités d'approvisionnement sur le marché intérieur de la Communauté seront épuisées pendant la période pour laquelle le contingent est ouvert; que, en attendant de pouvoir évaluer, sur la base des courants d'échanges, le volume des besoins à couvrir par le contingent en question, il convient de fixer ce volume à un niveau provisoire, comprenant une partie contractuelle et une partie autonome, qui, compte tenu des importations antérieures, pourrait s'élever au total à 500 000 tonnes; que la fixation à ce niveau n'exclut d'ailleurs pas un ajustement au cours de la période pour laquelle le contingent est ouvert; qu'il convient donc d'ouvrir, pour l'année 1984 et pour le produit en question, un contingent tarifaire communautaire de 500 000 tonnes en exemption des droits;

considérant qu'il est opportun de prévoir l'extension du bénéfice du contingent tarifaire en question à certains papiers qui répondent à toutes les conditions énoncées à la note complémentaire du chapitre 48, sauf en ce qui concerne les lignes d'eau;

considérant qu'il y a lieu de garantir, notamment, l'accès égal et continu de tous les importateurs audit contingent et l'application, sans interruption, du taux prévu pour ledit contingent à toutes les importations du produit en question jusqu'à épuisement de ce dernier; qu'un système d'utilisation du contingent tarifaire communautaire, fondé sur une répartition entre les États membres, paraît susceptible de respecter la nature communautaire dudit contingent au regard des principes dégagés ci-avant; que cette répartition, afin de représenter le mieux possible

l'évolution réelle du marché du produit en question, doit être effectuée au prorata des besoins des Etats membres, calculés, d'une part, d'après les données statistiques relatives aux importations en provenance des pays tiers qui ne bénéficient pas d'une préférence équivalente durant une période de référence représentative et, d'autre part, d'après les perspectives économiques pour l'année contingente considérée; considérant que, durant les trois dernières années pour lesquelles les données statistiques sont entièrement disponibles, les importations correspondantes de chacun des Etats membres participant à cette répartition représentent, par rapport aux importations totales du produit en question, les pourcentages indiqués ci-après:

	1980	1981	1982
Benelux	9,12	8,43	8,08
Danemark	0	0	0,03
Allemagne	15,96	13,25	15,02
Grèce	0,36	0,81	0,05
France	3,14	1,22	1,00
Irlande	1,65	0,85	1,34
Italie	0,04	0,19	0,52
Royaume-Uni	69,73	75,25	73,96

considérant que, compte tenu de ces éléments et de l'évolution prévisible du marché du papier journal en général et de la production communautaire en particulier durant l'année 1984, le pourcentage de participation initiale au volume contingente peut, approximativement, s'établir comme suit:

Benelux	11,32
Danemark	0,14
Allemagne	12,74
Grèce	0,03

France	0,57
Irlande	1,42
Italie	0,14
Royaume-Uni	73,64

considérant que, pour tenir compte de l'évolution éventuelle des importations dudit produit, il convient de diviser en deux tranches le volume contingentaire, la première tranche étant répartie entre les Etats membres, la deuxième tranche constituant une réserve destinée à couvrir ultérieurement les besoins des Etats membres ayant épuisé leur quote-part initiale; que, pour assurer aux importateurs une certaine sécurité, tout en permettant un écoulement satisfaisant de la production communautaire, il est indiqué de fixer la première tranche du contingent communautaire à un niveau qui pourrait se situer à 90% du volume contingentaire;

considérant que les quotes-parts initiales peuvent être épuisées plus ou moins rapidement; que, pour tenir compte de ce fait et éviter toute discontinuité, il importe que tout Etat membre ayant utilisé presque totalement sa quote-part initiale procède à un tirage d'une quote-part complémentaire sur la réserve; que ce tirage doit être effectué, par chaque Etat membre, lorsque chacune de ses quotes-parts complémentaires est presque totalement utilisée, et ce autant de fois que le permet la réserve; que les quotes-parts initiales et complémentaires doivent être valables jusqu'à la fin de la période contingentaire; que ce mode de gestion requiert une collaboration étroite entre les Etats membres et la Commission, laquelle doit notamment pouvoir suivre l'état d'épuisement du volume contingentaire et en informer les Etats membres;

considérant que, si, à une date déterminée de la période contingentaire, un reliquat de la quote-part initiale existe dans l'un ou l'autre Etat membre, il est indispensable que cet Etat en reverse un pourcentage appréciable dans la réserve, afin d'éviter qu'une partie du contingent tarifaire communautaire ne soit pas utilisée dans un Etat membre alors qu'elle pourrait être utilisée dans d'autres;

considérant que, le royaume de Belgique, le royaume des Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg étant réunis et représentés par l'union économique Benelux, toute opération relative à la gestion des quotes-parts attribuées à ladite union économique peut être effectuée par l'un de ses membres,

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT

Article premier

1. Pendant la période du 1er janvier au 31 décembre 1984, un contingent tarifaire communautaire de 500 000 tonnes est ouvert pour le papier journal de la sous-position 48.01 A du tarif douanier commun.¹
2. Les Etats membres peuvent imputer sur ledit contingent tarifaire les autres papiers répondant, abstraction faite du critère des lignes d'eau, à la définition du papier journal figurant dans la note complémentaire du chapitre 48.
3. Les importations de papier journal bénéficiant déjà de l'exemption des droits de douane au titre d'un autre régime tarifaire préférentiel ne sont pas imputables sur ce contingent tarifaire.
4. Le droit du tarif douanier commun est totalement suspendu dans la limite de ce contingent tarifaire.

Dans le cadre de ce contingent tarifaire, la Grèce applique des droits de douane calculés conformément aux dispositions fixées en la matière dans l'acte d'adhésion de 1979.

Article 2

1. Le contingent tarifaire communautaire mentionné à l'article 1er est divisé en deux tranches.
2. Une première tranche de 450 000 tonnes est répartie entre les Etats membres; les quotes-parts qui, sous réserve de l'article 5, sont valables du 1er janvier au 31 décembre 1984, s'élèvent pour les Etats membres aux quantités suivantes:

	(en t)
Benelux	50 960
Danemark	620
Allemagne	57 350
Grèce	120
France	2 550
Irlande	6 380

¹L'admission dans cette sous-position est subordonnée aux conditions à déterminer par les autorités compétentes.

Italie	620
Royaume-Uni	331 400

3. La deuxième tranche, qui s'élève à 50 000 tonnes, constitue la réserve.

Article 3

1. Si la quote-part initiale d'un Etat membre, telle qu'elle est fixée à l'article 2 paragraphe 2, où cette même quote-part diminuée de la fraction reversée à la réserve, dans le cas où il a été fait application de l'article 5, est utilisée à concurrence de 90% ou plus, cet Etat membre procède sans délai, par voie de notification à la Commission, au tirage, dans la mesure où le montant de la réserve le permet, d'une deuxième quote-part égale à 10% de sa quote-part initiale, arrondie éventuellement à l'unité supérieure.

2. Si, après épuisement de sa quote-part initiale, la deuxième quote-part tirée par un Etat membre est utilisée à concurrence de 90% ou plus, cet Etat membre procède, dans les conditions énoncées au paragraphe 1, au tirage d'une troisième quote-part égale à 5% de sa quote-part initiale.

3. Si, après épuisement de sa deuxième quote-part, la troisième quote-part tirée par un Etat membre est utilisée à concurrence de 90% ou plus, cet Etat membre procède, dans les conditions énoncées au paragraphe 1, au tirage d'une quatrième quote-part égale à la troisième.

Ce processus s'applique jusqu'à épuisement de la réserve.

4. Par dérogation aux paragraphes 1, 2 et 3, les Etats membres peuvent procéder au tirage de quotes-parts inférieures à celles fixées dans ces paragraphes s'il existe des raisons d'estimer que celles-ci risquent de ne pas être épuisées. Ils informent la Commission des motifs qui les ont déterminés à appliquer le présent paragraphe.

Article 4

Les quotes-parts complémentaires tirées en application de l'article 3 sont valables jusqu'au 31 décembre 1984.

Article 5

Les Etats membres reversent à la réserve, au plus tard le 1er octobre 1984, la fraction non utilisée de leur quote-part initiale qui, à la date du 15 septembre 1984, excède 20% du volume initial. Ils peuvent reverser une quantité plus importante s'il existe des raisons d'estimer que celle-ci risque de ne pas être utilisée.

Les Etats membres communiquent à la Commission, au plus tard le 1er octobre 1984, le total des importations des produits en question réalisées jusqu'au 15 septembre 1984 inclus et réputées sur le contingent tarifaire communautaire, ainsi que, éventuellement, la fraction de leur quote-part initiale qu'ils reversent à la réserve.

Article 6

La Commission comptabilise les montants des quotes-parts ouvertes par les Etats membres conformément aux articles 2 et 3 et informe chacun d'eux, dès que les notifications lui parviennent, de l'état d'épuisement de la réserve.

Elle informe les Etats membres, au plus tard le 5 octobre 1984, du volume de la réserve après les reversements effectués en application de l'article 5.

Elle veille à ce que le tirage qui épuise la réserve soit limité au solde disponible et, à cet effet, en précise le montant à l'Etat membre qui procède à ce dernier tirage.

Article 7

1. Les Etats membres prennent toutes les dispositions utiles pour que l'ouverture des quotes-parts complémentaires, qu'ils ont tirés en application de l'article 3, rende possibles les imputations, sans discontinuité, sur leur part cumulée du contingent communautaire.

2. Les Etats membres prennent toutes les dispositions utiles en vue de s'assurer que les papiers visés à l'article 1er, admis au bénéfice du présent contingent tarifaire, sont bien destinés à l'impression des journaux, d'hebdomadaires ou d'autres publications périodiques, de la position 49.02 du tarif douanier commun, paraissant au moins dix fois par an.

Dans ce cas, le contrôle de l'utilisation à la destination particulière prescrite se fait par application des dispositions communautaires en la matière.

3. Les Etats membres garantissent aux importateurs des produits en question le libre accès aux quotes-parts qui leur sont attribuées.

4. L'état d'épuisement des quotes-parts des Etats membres est constaté sur la base des importations des produits en question, présentés en douane sous le couvert de déclarations de mise en libre pratique.

Article 8

A la demande de la Commission, les Etats membres l'informent des importations effectivement imputées sur leurs quotes-parts.

Article 9

Les Etats membres et la Commission collaborent étroitement afin que le présent règlement soit respecté.

Article 10

Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Fait à Bruxelles, le 22 décembre 1983.

Par le Conseil
Le Président
C. VAITSOS

ANNEXE 3

Année	Volume initial	Volume des contingents ouverts:		Utilisation effective
		Volumes supplémentaires	Total	
1970	1 025 000	150 000	1 175 000	1 139 365
1971	1 193 000	-	1 193 000	1 109 672
1972	1 141 000	20 000	1 161 000	1 135 647
1973	1 160 000	183 500	1 343 500	1 306 034
1974	3 053 000	15 000	3 068 000	2 497 131
1975	3 000 000	-	3 000 000	2 257 099
1976	2 250 000	150 000	2 400 000	2 383 891
1977	2 311 000	200 000	2 511 000	2 384 278
1978	2 300 000	200 000	2 500 000	2 500 000
1979	2 500 000	200 000 + 40 000	2 740 000	2 659 595
1980	2 800 000	-	2 800 000	2 721 414
1981	2 650 000	350 000	3 000 000	2 858 021
1982	2 700 000	100 000	2 800 000	2 747 532
1983	2 500 000	180 000	2 680 000	2 680 000