

CONCILIATION

CANADA - RETRAIT DE CONCESSIONS TARIFAIRES

*Rapport du Groupe spécial du plomb et du zinc
adopté le 17 mai 1978
(L/4636 - 25S/45)*

I. *Introduction*

1. Le Groupe spécial a été institué par le Conseil le 12 novembre 1976; il a reçu le mandat suivant:

"Examiner la question, soumise aux PARTIES CONTRACTANTES par la Communauté économique européenne conformément au paragraphe 2 de l'article XXIII, du retrait par le Canada de concessions tarifaires en vertu de l'article XXVIII:3 (L/4432 et SECRET/224/Add.4), et établir telles constatations qui aideront les PARTIES CONTRACTANTES à adresser des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 2 de l'article XXIII."

2. Le 2 mars 1977, le Président du Conseil a informé ce dernier de la composition du Groupe spécial:

Président: M. H. Ukawa (Japon)
Membres: M. D. W. Greig (Nouvelle-Zélande)
M. E. Hagfors (Finlande)

3. Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties le 17 janvier, les 17 et 18 février, les 21 et 22 avril et le 24 novembre 1977, et en séance privée le 6 mai, les 10 et 24 octobre et le 14 novembre 1977, ainsi que le 19 avril 1978.

4. Au cours de ses travaux, le Groupe spécial a entendu les représentants de la Communauté économique européenne et du Canada. Les documents d'information et les renseignements sur la question, présentés par les deux parties, leurs réponses aux questions du Groupe spécial, ainsi que toute la documentation du GATT en la matière, ont servi de base pour l'examen de la question.

5. Au cours des débats, le Groupe spécial s'est efforcé d'arriver à un compromis entre les deux parties sur la question dont il était saisi.

II. *Données de fait*

6. En décembre 1972, la Communauté économique européenne s'était prévalu des dispositions de l'article XXVIII, paragraphe 5, afin de se réserver le droit de modifier sa liste de concessions au cours de la période triennale suivante de validité de ces concessions. En décembre 1974, la Communauté a fait savoir dans le cadre du GATT qu'elle désirait engager des négociations avec les parties intéressées, à l'effet de modifier ses droits spécifiques sur le plomb et le zinc bruts (positions ex 78.01 et ex 79.01), qui avaient été consolidés lors des négociations Dillon à raison de 1,32 unité de compte par 100 kg. L'objet de ces négociations était la conversion en droits *ad valorem* des droits spécifiques sur les produits en question. Des négociations ont eu lieu par la suite avec l'Australie et le Canada, qui avaient fait valoir leur intérêt en la matière. En outre, la Communauté a tenu des consultations avec l'Afrique du Sud et la Norvège. En février 1975, les partenaires à la négociation ont eu entre eux des prises de contact officielles, au cours desquelles ils ont procédé à un premier échange de statistiques et à un premier examen des données. Des négociations sur le fond se sont déroulées les mois suivants et se sont poursuivies jusqu'en novembre, la première offre formelle de la Communauté au Canada

ayant été faite à la fin du mois de juin 1975. En décembre 1975, la Communauté a présenté aux PARTIES CONTRACTANTES un rapport final sur les négociations, qui avaient abouti à un accord avec l'Australie, sans qu'aucun règlement ait pu être obtenu d'autre part avec le Canada. Ainsi qu'elle en était convenue avec l'Australie, la Communauté a institué, le 1er janvier 1976, de nouveaux droits sur le plomb et sur le zinc au taux de 3,5 pour cent *ad valorem*.

7. En mai 1976, le Canada a fait savoir aux PARTIES CONTRACTANTES qu'il jugeait non satisfaisante, en particulier concernant le zinc, l'offre finale de la Communauté qui avait été ultérieurement mise en oeuvre. Conformément au paragraphe 3 de l'article XXVIII, le Canada a également fait savoir qu'il retirait les consolidations de la Liste canadienne de concessions concernant les positions tarifaires suivantes: viandes en boîtes, liqueurs, vermouths, vins apéritifs et cordiaux, et fil de fer ou d'acier. Aucune modification n'a été apportée jusqu'ici aux taux de droits effectivement appliqués à ces produits. Les échanges commerciaux touchés par ces retraits de concessions équivalaient au chiffre annuel moyen des exportations totales de zinc du Canada à destination de la Communauté au cours de la période 1973-75. Le taux *ad valorem* appliqué en définitive au plomb par la Communauté n'a pas été contesté par le Canada.

III. Principaux arguments

A. Communauté économique européenne

8. Pour la Communauté économique européenne, l'objectif de la renégociation était d'arriver à de nouveaux droits *ad valorem* sur le plomb et sur le zinc bruts, constituant des équivalents justes et raisonnables des droits spécifiques consolidés. Il ne s'agissait pas d'accroître la marge de protection accordée aux producteurs de la Communauté. En ce qui concerne la procédure, un groupe de travail du GATT avait recommandé qu'en règle générale, les procédures normales de l'article XXVIII soient suivies dans les négociations de ce type¹ et, de l'avis de la Communauté, il n'existait pas de précédent sur lequel se fonder pour traiter une négociation relative à la conversion de droits spécifiques en droits *ad valorem* autrement que toute autre négociation menée au titre de l'article XXVIII à l'effet de modifier des concessions tarifaires. Il y avait eu aussi, au cours des années cinquante, un certain nombre de précédents de négociations de ce type, d'où il ne ressortait nullement qu'une période de référence différente de la période triennale habituelle dût être prise en considération. Par conséquent, le calcul des équivalents *ad valorem* des droits spécifiques devait se fonder, comme d'habitude, sur des statistiques récentes portant sur la période triennale la plus rapprochée. La Communauté estimait que les années 1971 à 1973 constituaient la période de référence appropriée pour les négociations, car ces trois années étaient les plus récentes pour lesquelles on disposait de statistiques avant l'ouverture des négociations. A son avis, il n'existait pas, dans les négociations au titre de l'article XXVIII, de précédent que l'on puisse invoquer pour avancer la période de référence de façon à englober les données statistiques obtenues après l'ouverture des négociations. Toutefois, la Communauté avait fait savoir que, comme elle était désireuse d'adopter une approche raisonnable, elle était disposée à tenir compte de l'évolution des échanges et des prix en 1974. Cependant, il avait été précisé que cette attitude ne signifiait pas qu'elle acceptait la modification de la période formelle de référence pour les négociations et qu'elle estimait avoir le droit de suivre les procédures normales du GATT tant que les PARTIES CONTRACTANTES n'en auraient pas décidé autrement. Adopter une opinion différente, ou aller plus loin qu'elle ne l'avait fait en tenant compte de l'évolution en 1974, aurait équivalu à renoncer unilatéralement aux droits qu'elle tenait de l'Accord général.

¹IBDD, Supplément N 3, page 143.

9. Il a été demandé si, dans des circonstances différentes, des statistiques du commerce entre la Communauté et le Canada durant une partie de 1974 auraient pu être à disposition au commencement des négociations. Dans la réalité des faits, aucune statistique de la Communauté pour 1974 n'a été connue avant le milieu de 1975. La Communauté estimait que, même si ces statistiques avaient été prêtes plus tôt, on ne pouvait raisonnablement s'attendre, en aucune circonstance, que les statistiques couvrant toute l'année 1974 fussent disponibles pour servir de base à des négociations au GATT dont l'initiative avait été prise en décembre de cette même année et qui s'étaient engagées avec les partenaires commerciaux en mars 1975. D'après la moyenne des chiffres des trois années 1971-73, les équivalents *ad valorem* correspondant à la totalité des importations communautaires étaient de 4,59 pour cent pour le plomb et de 3,55 pour cent pour le zinc (pour le Canada, 4,46 pour cent et 3,56 pour cent). Ces taux ont été proposés comme base de négociation aux principaux fournisseurs, c'est-à-dire le Canada et l'Australie. Dans le cours même des négociations, la Communauté avait fait une offre améliorée: 4 pour cent pour le plomb et 3,5 pour cent pour le zinc. Devant la persistance du désaccord, la Communauté avait fait, à la fin des négociations, une offre finale qui consistait en un taux de 3,5 pour cent pour les deux produits, dans le dessein d'arriver à une solution de compromis. Considérant les deux produits ensemble, la Communauté avait estimé que cette offre constituait un compromis juste et raisonnable, opinion qui, d'après elle, était partagée par l'Australie puisque ce pays avait accepté l'offre. Les pays avec lesquels des consultations avaient eu lieu n'avaient pas, eux non plus, opposé d'objections à cette solution. Il était souligné que ces taux de droits tenaient compte de l'évolution récente dans la mesure du possible et qu'ils avaient été calculés sur la base des moyennes 1971-74 sur les importations en provenance du Canada - 3,92 pour le plomb et 3,28 pour le zinc - pondérées sur la base du volume des échanges des deux produits.

10. En présentant son offre finale de compromis, la Communauté avait, pensait-elle, proposé à ses fournisseurs une solution raisonnable et, ce faisant, s'était acquittée des obligations que lui imposait l'article XXVIII, paragraphe 2, à savoir s'efforcer "de maintenir les concessions octroyées sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels à un niveau non moins favorable que celui qui résultait du présent Accord avant les négociations". Dans ces conditions, le retrait de concessions par le Canada constituait, de l'avis de la Communauté, une atteinte injustifiée aux droits de cette dernière. Même si des retraits étaient jugés appropriés, l'ampleur de la rétorsion dépassait de loin les limites justifiables en tout état de cause. En retirant ses concessions, le Canada n'avait pas tenu compte et n'avait pas fait dûment cas de la reconsolidation du droit sur le zinc par la Communauté, même si le nouveau taux consolidé dépassait celui que le Canada aurait considéré comme juste. En outre, le Canada avait fondé sa décision de prendre des mesures de rétorsion uniquement sur une appréciation des négociations concernant le zinc qui, sur la base de toute période récente de trois années, auraient abouti à un taux de droit équivalent sensiblement supérieur à 3,5 pour cent.

B. *Canada*

11. Le Canada a déclaré qu'il pouvait partager l'avis de la Communauté au sujet de l'applicabilité de l'article XXVIII à des négociations concernant la conversion de droits spécifiques en droits *ad valorem*, mais qu'il n'existait dans le GATT aucune disposition ni aucun précédent qui corrobore l'assertion de la Communauté selon laquelle une période triennale de référence devait être utilisée dans toutes les négociations de ce type, tandis qu'il existait des précédents de choix de périodes autres que triennales, notamment les toutes dernières négociations au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, entre la Communauté et le Canada, où une période de référence de deux ans avait été retenue. La détermination de la période de base était, de l'avis du Canada, une question à négocier et régler de commun accord par les parties intéressées, plutôt qu'à trancher unilatéralement. De l'avis du Canada, la période de référence de trois ans n'avait servi que pour la détermination des droits de principal fournisseur ou de fournisseur substantiel, question qui n'avait pas été abordée dans les négociations en question puisque la Communauté avait, dès le départ, reconnu au Canada des droits de principal fournisseur. L'emploi d'une période de référence dont les prix n'avaient plus aucun rapport avec les

réalités du commerce au moment de la conversion d'un droit ne se justifiait pas et ne permettait aucunement d'apprécier la valeur actuelle de la concession. Il ne pouvait aboutir qu'à une conversion entraînant une augmentation immédiate de l'incidence du droit, étant donné la tendance ascendante des prix dans le temps. Pour le Canada, ce résultat n'était pas compatible avec les dispositions de l'article XXVIII, paragraphe 2, qui prescrivent le maintien des concessions à un niveau général "non moins favorable que celui qui résultait du présent Accord avant les négociations". En dernière analyse, le critère réel n'était pas de savoir si les taux étaient ou non compatibles avec les calculs effectués sur la base des chiffres de la période de référence; le critère de la compatibilité avec les prescriptions de l'Accord général était de savoir si les obligations à l'égard du Canada, qui incombaient à la Communauté en vertu de l'Accord général, étaient devenues commercialement moins favorables à la suite des modifications apportées aux concessions sur le plomb et le zinc. Du point de vue du Canada, il était inévitable qu'une modification du tarif fût commercialement moins favorable quand elle entraînait une augmentation de l'incidence des droits. Le Canada estimait qu'une conversion basée sur les prix de 1974 aurait été mieux compatible avec les prescriptions de l'article XXVIII, paragraphe 2. En conséquence, il avait proposé, en juillet 1975, des taux *ad valorem* de 2 pour cent pour le zinc et de 2,5 pour cent pour le plomb, d'après les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques en 1974. De l'avis du Canada, cette année était la plus récente pour laquelle on ait disposé de statistiques pendant les négociations, celles-ci n'ayant été engagées qu'en juillet 1975 après que le Canada eut fait savoir, en février 1975, qu'il désirait y participer.

12. De l'avis du Canada, les taux de droits *ad valorem* offerts, et appliqués par la suite par la Communauté, ne pouvaient se justifier, dans le cas du zinc, qu'en fonction de prix du passé qui ne reflétaient ni l'équivalent *ad valorem* actuel du taux spécifique, ni celui qu'on pouvait raisonnablement prévoir pour l'avenir. En présentant son offre finale, la Communauté avait tenu compte, dans une certaine mesure, des prix du plomb en 1974, mais, pour le zinc, elle avait complètement négligé les hausses de prix intervenues en 1974. Pour le Canada, le taux de 3,5 pour cent *ad valorem* représentait une majoration immédiate et substantielle des droits perçus. Même si l'offre finale de la Communauté concernant le plomb et le zinc avait été satisfaisante pour l'Australie, qui s'intéressait principalement au plomb, il ne fallait pas perdre de vue que le zinc avait beaucoup plus d'importance pour le Canada que pour l'Australie. La différence entre la position canadienne et australienne tenait donc au fait que le Canada devait mettre en valeur l'importance qu'il attachait à pouvoir accéder au marché communautaire, tant pour le zinc que pour le plomb. C'est pourquoi le Canada avait estimé que l'offre finale de la Communauté n'apportait pas une compensation suffisante dans le cas du zinc, même compte tenu de l'amélioration de l'offre concernant le plomb.

13. Le Canada considérait qu'il était pleinement fondé à retirer des concessions pour rétablir l'équilibre. Sa décision, soigneusement étudiée, correspondait, dans son intention, au minimum légal approprié dans les circonstances. Le Canada avait calculé ses retraits de concessions pour un montant d'échanges équivalant à la moyenne de ses exportations de zinc vers la Communauté pendant les années 1973-75. Aucun retrait n'avait répondu à la modification de la consolidation du droit spécifique sur le plomb. Comme le Canada n'avait relevé aucun de ses taux de droit, aucune importation sur son territoire n'avait été affectée par les retraits de concessions, ce qui n'était pas le cas pour la mesure prise par la Communauté. Des majorations des droits frappant un produit très sensible aux prix, tel que le zinc, auraient aussi, en principe, un impact commercial substantiel, si on le compare à celui de modifications des droits sur les positions tarifaires, plus hétérogènes et moins sensibles aux prix, concernant lesquelles le Canada a retiré des concessions.

IV. Conclusions

14. Le Groupe spécial a étudié le cas au regard de l'article XXVIII de l'Accord général qui, de l'avis des deux parties, était la disposition applicable, entre autres, pour les négociations engagées dans le dessein de convertir des droits spécifiques en droits *ad valorem*. A cet égard, le Groupe spécial a attaché

une importance particulière au paragraphe 2 de l'article XXVIII, qui prescrit que les parties contractantes intéressées "s'efforceront de maintenir les concessions octroyées sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels à un niveau non moins favorable que celui qui résultait du présent Accord avant les négociations".

15. Le Groupe spécial a noté qu'en principe et dans l'ensemble les négociations au titre de l'article XXVIII s'étaient fondées par le passé sur la période de trois ans la plus récente pour laquelle existaient des statistiques commerciales, lorsqu'il s'était agi de déterminer les droits de principal fournisseur ou de fournisseur substantiel. Le Groupe spécial a également considéré qu'à l'occasion de négociations antérieures une période triennale avait été utilisée comme élément pour déterminer la valeur de concessions tarifaires. Il a noté, par contre, que l'on ne pouvait trouver de précédents bien définis concernant le choix d'une période de référence aux fins de la conversion de droits spécifiques en droits *ad valorem*. Faute d'accord entre les parties sur le choix d'une période de référence appropriée, le Groupe spécial a retenu qu'il y avait lieu d'utiliser en l'espèce, et afin de pouvoir tenir compte des mouvements cycliques et des faits aléatoires, la période triennale la plus récente.

16. Le Groupe spécial a pris note du fait que la Communauté avait informé les autres parties contractantes, par un document du GATT distribué le 23 décembre 1974, de son désir d'engager des négociations afin de modifier certaines concessions relatives au plomb et au zinc. Il a noté en outre que, si des prises de contact officieuses avaient eu lieu entre la Communauté et le Canada en février 1975, les négociations concrètes sur le fond n'avaient été engagées que par la suite et s'étaient prolongées jusqu'en novembre 1975, la Communauté ayant fait sa première offre formelle au Canada à la fin juin 1975. C'est pourquoi le Groupe spécial partage l'opinion exprimée par les deux parties, à savoir que l'année 1974 a précédé le début des négociations.

17. Le Groupe spécial ne croit pas indispensable que des statistiques complètes, portant sur la période de référence à retenir, soient à disposition au tout début des négociations; il suffit que ces statistiques soient obtenues par la suite dans le courant des négociations et que celles-ci ne soient pas indûment retardées. En juin 1975, les statistiques de la Communauté (sur la base desquelles le Canada avait accepté de négocier) sont devenues disponibles pour les dix ou onze premiers mois de 1974 (sauf en ce qui concerne l'Irlande), et cela à la fois pour le plomb et pour le zinc. L'offre faite par la Communauté dans les négociations concernant à la fois le plomb et le zinc, et présentée au Canada dans les derniers jours de juin 1975, aurait par conséquent, de l'avis du Groupe spécial, dû tenir compte des statistiques commerciales de 1974. Le Groupe spécial a conclu qu'une interprétation correcte et raisonnable de l'Accord général, dans les circonstances particulières à l'affaire, consisterait à calculer les équivalents *ad valorem* sur la base des statistiques commerciales des années 1972-74. En appuyant sa décision sur les chiffres concernant les importations totales de zinc de la Communauté, et non pas sur ses importations en provenance du seul Canada, le Groupe spécial a tenu compte de la disposition de l'article XXVIII, paragraphe 2, où il est question de maintenir les concessions à un niveau ("general level") non moins favorable commercialement ("to trade"), formule qui, de l'avis du Groupe spécial, impose l'évidente obligation, faute d'un accord entre les parties, de fonder le calcul de l'équivalent *ad valorem* d'un droit spécifique sur le chiffre des importations totales. L'adoption d'une optique différente aboutirait dans le cas de deux ou plusieurs fournisseurs principaux ou substantiels pratiquant des prix différents, à des taux *ad valorem* différents eux aussi, ce qui est inconcevable au regard de l'Accord général. Les chiffres de 1972-74, présentés au Groupe spécial par la Communauté, aboutissent à un équivalent *ad valorem* de 2,64 pour cent pour les importations totales de zinc de la Communauté. Par conséquent, le Groupe spécial estime que, la Communauté n'ayant pas eu l'intention de modifier la portée de la concession, le taux de droit *ad valorem* de la Communauté applicable au zinc aurait dû être reconsolidé, après conversion, à ce niveau ou au demi-point de pourcentage arrondi le plus proche, et non à 3,5 pour cent.

18. Selon le Groupe spécial, ce résultat serait celui qui convient également si l'on considère ensemble le plomb et le zinc. Toujours sur la base des statistiques présentées par la Communauté, le Groupe spécial a noté que l'équivalent *ad valorem* pondéré par le volume des échanges, s'agissant des deux produits pris ensemble pour les années 1972-74, s'établit à 2,97 pour cent; de ce fait, une reconsolidation de la concession à 3,5 pour cent dans le cas du plomb (telle que l'a effectuée la Communauté), et au niveau plus bas indiqué au paragraphe précédent dans celui du zinc, aurait été conforme aux obligations établies par l'article XXVIII, paragraphe 2, de l'Accord général.

19. Au vu des conclusions ci-dessus, le Canada était en droit, selon l'avis du Groupe spécial, de retirer des concessions. Toutefois, le Groupe spécial a estimé que les concessions retirées auraient dû être inférieures à l'équivalent du volume total des exportations de zinc à destination de la Communauté car il aurait fallu tenir compte de la reconsolidation du droit communautaire. En outre, le droit à rétorsion devrait être commensurable au préjudice subi par le Canada et, par voie de conséquence, les retraits auraient dû être fondés sur la différence entre l'équivalent *ad valorem* du droit spécifique calculé sur les importations en provenance du seul Canada et le nouveau droit *ad valorem*. Enfin, il aurait fallu tenir compte du fait que le droit *ad valorem* applicable au plomb a été fixé à un niveau moins élevé que l'incidence sur les importations de la Communauté en provenance du Canada. En raison de la complexité qui s'attache à la détermination de la valeur d'une consolidation de droit, indépendamment de son taux, le Groupe spécial s'est abstenu d'exprimer une appréciation quantitative sur ce point. Pour que soit assuré le maintien du niveau ("general level") le plus élevé possible des concessions, le Groupe spécial conclut que la mesure de rétorsion prise par le Canada devrait être levée, c'est-à-dire que les consolidations antérieures des droits canadiens devraient être rétablies, dès que la Communauté aura, soit abaissé son droit sur le zinc, soit accordé des concessions tarifaires de valeur équivalente sur d'autres produits dont l'exportation intéresse le Canada.