

9 juin 1989

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION
DE POMMES - PLAINTÉ DES ETATS-UNIS

*Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989
(L/6513 - 36S/149)*

1. INTRODUCTION

1.1 Dans une communication distribuée sous la cote L/6337 en date du 22 avril 1988, la Commission des Communautés européennes a informé les PARTIES CONTRACTANTES qu'elle avait pris, conformément à l'article XI:2 de l'Accord général, des mesures à l'égard des pommes de table, à savoir l'établissement de contingents à l'importation applicables jusqu'au 31 août 1988. Elle se disait disposée à entrer en consultation avec toute partie contractante ayant un intérêt substantiel en la matière, qui souhaiterait obtenir plus de précisions sur ces mesures.

1.2 Dans une communication distribuée sous la cote L/6371 en date du 8 juillet 1988, les Etats-Unis ont déposé une plainte au titre de l'article XXIII:2 de l'Accord général concernant les restrictions quantitatives appliquées par la Communauté économique européenne à l'importation de pommes de table. Ils ont fait savoir que des consultations avaient eu lieu au titre de l'article XXIII:1, mais qu'elles n'avaient pas abouti à un règlement mutuellement satisfaisant de la question.

1.3 Le Conseil a examiné le recours des Etats-Unis aux dispositions de l'article XXIII:2 le 22 septembre 1988. Le représentant des Etats-Unis a fait savoir que de nouvelles consultations avaient eu lieu, qui n'avaient donné aucun résultat satisfaisant, et il a demandé au Conseil d'établir rapidement un groupe spécial chargé d'examiner sa plainte, conformément aux dispositions de l'article XXIII:2. Le Conseil est convenu d'établir un groupe spécial chargé d'examiner la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis et a autorisé son Président à définir le mandat du Groupe spécial et à en désigner le Président et les membres, en consultation avec les parties intéressées (C/M/224). Comme le Conseil en a été informé par son Président le 20 octobre 1988 (C/M/226), il a été convenu de donner au Groupe spécial le mandat ci-après:

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par les Etats-Unis dans le document L/6371 et faire les constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."

Le Groupe spécial avait la composition ci-après:

Président: M. George A. Maciel

Membres: Mme Margaret Liang
M. Thomas Cottier

1.4 Le Groupe spécial s'est réuni les 9-11 novembre 1988 et 13-15 février 1989 ainsi que le 28 avril 1989. Au cours de ses travaux, le Groupe spécial a tenu des consultations avec la Communauté économique européenne et les Etats-Unis, ainsi qu'avec une tierce partie intéressée (Canada). Le Chili, l'Argentine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont, par ailleurs, réservé le droit de présenter des exposés au Groupe spécial (C/M/224).

1.5 Le Groupe spécial a présenté son rapport aux parties au différend le 25 mai 1989.

2. ELEMENTS FACTUELS

2.1 L'organisation commune du marché des pommes de table (et des autres fruits et légumes) dans la CEE est fondée sur le Règlement du Conseil n° 1035/72 (Journal officiel L 118 du 20 mai 1972), ultérieurement modifié, qui remplace des mesures similaires en vigueur depuis 1966. Le régime extérieur a aussi pour base le Règlement n° 2707/72 (Journal officiel L 291 de 1972). Cette réglementation a été exposée dans le rapport d'un groupe spécial précédent, en 1980.¹ En dépit d'un certain nombre de modifications apportées depuis 1980, l'essentiel du système établi en vertu du Règlement n° 1035/72 n'a pas changé. Ainsi, les éléments principaux du marché sont toujours constitués, sur le plan interne, par:

Les groupements de producteurs, qui sont un élément structurel de base;

Les normes de qualité, qui s'appliquent lors de la commercialisation des produits communautaires ainsi qu'à l'importation;

Le régime des prix et les interventions. Avant l'ouverture de chaque campagne de commercialisation, le Conseil des Ministres de la CEE fixe un prix de base et un prix d'achat à l'intervention conformément à l'article 16 du Règlement n° 1035/72. Le prix de base est un prix d'orientation qui détermine le prix d'achat et le prix de retrait, expliqués plus bas. Il est fixé pour la qualité I de certaines variétés pilotes et s'applique à la période allant d'août à fin mai. Pour la campagne de commercialisation 1987/88, les prix de base ont été fixés comme suit (en Ecus les 100 kg):

Août	26,51	Novembre	27,22
Septembre	26,51	Décembre	29,61
Octobre	26,51	Janvier à mai	32,01

Le prix d'achat à l'intervention est fixé entre 40 et 55 pour cent du prix de base. Pour la campagne de commercialisation 1987/88, les prix d'achat ont été les suivants (en Ecus les 100 kg):

Août	13,51	Novembre	14,06
Septembre	13,51	Décembre	15,17
Octobre	13,63	Janvier à mai	16,27

2.2 L'intervention sur le marché consiste à retirer du marché des pommes de table des fruits répondant à certaines normes de qualité. La réglementation communautaire prévoit deux méthodes possibles: "l'achat à l'intervention" par les autorités d'un Etat membre et le "retrait" opéré par des organisations de producteurs.

¹Rapport du Groupe spécial chargé d'examiner la question des restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes en provenance du Chili, IBDD, S27/107-130, paragraphe 2.2.

a) Prix d'achat à l'intervention

Durant la période d'application du prix de base et du prix d'achat, les Etats membres font connaître chaque jour à la Commission les cours effectifs constatés sur des marchés représentatifs. Si ces cours demeurent, pendant trois jours de marché successifs, inférieurs au prix d'achat, la Commission doit, si un Etat membre en fait la demande, constater que le marché en cause se trouve dans une situation de crise grave. Les Etats membres sont alors tenus d'acheter les pommes d'origine communautaire qui leur sont offertes à un prix basé sur le prix d'achat.

b) Retrait opéré par des groupements de producteurs

Quand il apparaît aux organisations de producteurs que les cours du marché vont probablement chuter en raison d'une offre excédentaire, elles peuvent demander aux autorités des Etats membres d'être autorisées à procéder à des opérations de retrait à un prix ne dépassant pas le prix d'achat public plus 10 pour cent du prix de base. (L'article 15a du Règlement n° 1035/72 permet aussi aux Etats membres d'autoriser les groupements de producteurs à opérer des "retraits préventifs" en début de campagne de commercialisation à la lumière des perspectives de production.) Les Etats membres font vérifier les retraits par leurs représentants locaux et accordent aux groupements de producteurs une compensation financière, payée par la Communauté, égale au prix de retrait diminué des recettes nettes réalisées au moyen des produits retirés du marché.

En pratique, la majeure partie des pommes retirées par les organisations de producteurs le sont à un prix un peu plus élevé. La Communauté a pour politique de favoriser le développement des organisations de producteurs et de les encourager à intervenir sur le marché.

2.3 En vertu de l'article 21 du Règlement n° 1035/72, les Etats membres doivent veiller à ce que les produits retirés soient écoulés selon une des options suivantes:

- distribution gratuite;
- utilisation à des fins non alimentaires;
- alimentation animale;
- transformation en alcool;
- transformation industrielle.

2.4 La CEE n'a pas adopté de restrictions concernant la plantation de pommiers. Elle n'a pas mis en oeuvre de programme d'arrachage de pommeraies pendant la période d'application des restrictions à l'importation en question.

2.5 Les importations sont soumises à un droit de douane et à l'application d'un prix de référence. Le droit de douane est consolidé et varie selon la période:

- du 1er août au 31 décembre: 14 pour cent
- du 1er janvier au 31 mars: 8 pour cent
- du 1er avril au 31 juillet: 6 pour cent.

2.6 En vertu du Règlement n° 1035/72 (article 22 et suivants), la Commission fixe le prix de référence pour chaque campagne de commercialisation ou pour telle ou telle partie de la campagne sur la base d'une moyenne des prix pratiqués par les producteurs de la Communauté, majorée des charges de commercialisation. Il est calculé chaque jour un "prix d'entrée" pour les importations en provenance de pays tiers. Si ce prix tombe au-dessous du prix de référence, il peut être perçu une taxe compensatoire (en sus des droits de douane) pour combler l'écart.

2.7 Les règlements de la Communauté prévoient aussi la possibilité de recourir à des mesures de protection contre les importations. Si le marché communautaire a subi, ou est menacé de subir des perturbations, du fait des importations ou si les interventions de retrait du marché opérées dans la Communauté portent sur des quantités importantes, l'article 29 du Règlement n° 1035/72 (modifié par le Règlement du Conseil n° 2454/72)¹ autorise l'application de "mesures appropriées" dans les échanges avec les pays tiers. Ces mesures, ainsi que leurs modalités d'application, sont définies dans le Règlement n° 2707/72. En vertu de l'article 3 dudit règlement, elles peuvent prendre la forme soit d'une suspension des importations, soit de la perception d'un certain montant supplémentaire qui vient s'ajouter aux droits de douane et aux taxes compensatoires éventuelles. Le règlement précise que ces mesures ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires. Elles doivent prendre en compte la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté. Elles peuvent être limitées aux produits exportés par certains pays.

2.8 A la demande de la Commission, les pays de l'hémisphère sud fournissent depuis quelques années avant chaque campagne d'exportation des prévisions confidentielles concernant leurs exportations de pommes à destination du marché communautaire.

Régime de licences et suspension de la délivrance de licences

2.9 En vertu du Règlement n° 346/88 du 3 février 1988 (publié au Journal officiel L 34 du 6 février 1988), la Commission a mis en place un régime de licences afin de surveiller les importations de pommes (de table) en provenance des pays tiers, pour la période allant jusqu'au 1er septembre 1988. Les caractéristiques de ce régime sont les suivantes:

- les importations doivent être accompagnées d'une licence délivrée par l'Etat membre importateur;
- une garantie de 1,5 Ecu par 100 kg net doit être constituée, la restitution étant subordonnée à la réalisation des importations;
- les licences d'importation sont valables pendant un mois à partir de leur date de délivrance;
- elles sont délivrées le cinquième jour ouvrable suivant le jour du dépôt de la demande (cette disposition s'appliquait à compter du 22 février 1988).

2.10 Le régime de licences a été modifié par deux règlements ultérieurs de la Commission. Le Règlement n° 871/88 du 30 mars 1988 (Journal officiel L 87 du 31 mars 1988) portait, entre autres choses, extension à 40 jours de la période de validité des licences, étant entendu qu'aucune licence ne serait valable après le 31 août 1988. Le Règlement n° 1155 du 28 avril (Journal officiel L 108 du 29 avril 1988) permet d'étendre, à la demande de l'opérateur intéressé, la durée de validité des licences à 40 jours pour celles qui ont été demandées avant le 31 mars 1988, mais délivrées à partir de cette date.

2.11 Le 20 avril, la Commission a adopté le Règlement n° 1040/88 (Journal officiel L 102 du 21 avril 1988) portant suspension jusqu'au 31 août 1988 de la délivrance des licences pour les pommes de table importées de pays tiers en dépassement de quantités prescrites.

¹Journal officiel L 266, 25 novembre 1972, page 1.

2.12 Les "quantités de référence" fixées dans le Règlement n° 1040/88 étaient les suivantes:

Afrique du Sud	166 000 tonnes
Nouvelle-Zélande	115 000 tonnes
Australie	11 000 tonnes
Argentine	70 000 tonnes
Chili	142 131 tonnes
Autres pays	17 600 tonnes

Les Etats-Unis figuraient dans la catégorie "autres pays". Il n'était pas prévu de sous-contingents dans cette catégorie.

2.13 Par Règlement n° 1128/88 de la Commission du 27 avril 1988¹, la CEE a fait savoir que les demandes de licences d'importation dans la catégorie des "autres pays" avaient dépassé les quantités fixées dans le Règlement n° 1040/88 et que la délivrance des licences demandées après le 22 avril pour les pommes originaires de ces pays serait donc suspendue jusqu'au 31 août 1988. Le 22 avril, les demandes de licences pour l'importation de pommes en provenance des Etats-Unis s'élevaient à 11 935 tonnes.

2.14 La suspension de la délivrance de licences d'importation a pris fin le 31 août 1988, comme prévu.

TABLEAU I

CEE - Production, retraits et stocks de pommes (Communauté des Dix)

Campagne de commercialisation CEE	(milliers de tonnes métriques)				
	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Production (campagne juillet-octobre)	6 188	7 357	6 334	7 368	6 383
Retraits (campagne août-mai)	125	661	184	354	207 @ 15.1.88 370 @ 29.2.88 591 @ 31.5.88
Stocks (année civile)	1984	1985	1986	1987	1988
au: 1er janvier	2 175	2 350	2 032	2 275	2 404
1er février	1 831	1 866	1 683	1 951	2 001
1er avril	1 038	1 046	912	1 061	1 140

Source: Commission des Communautés européennes (Eurostat, Etats membres)

¹Journal Officiel L 107, 28 avril 1988, page 27.

TABLEAU II

Importations de pommes de table dans la CEE

Campagne de commercialisation	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88*	(tonnes métriques)
					dont contingent fév.-août 1988
Etats-Unis	9 860	12 970	11 742	30 980	11 935
"Autres pays" (c'est-à-dire autres que les pays de l'hémisphère Sud)	37 470	60 294	93 400	57 500	17 600
(Total)					
Importations totales	448 000	511 000	524 000	621 000	521 000

*Chiffres provisoires

PRINCIPAUX ARGUMENTS

Article XI:1

3.1 Les Etats-Unis ont rappelé que l'article XI:1 prohibait de manière générale les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et ont soutenu que les mesures de la CEE fixant des limites quantitatives à l'importation des pommes de table constituaient une restriction relevant de cet article.

3.2 La CEE n'a pas fait valoir que les mesures qu'elle appliquait à l'importation étaient conformes à l'article XI:1, en soi, mais elle a soutenu qu'elles constituaient une utilisation justifiée de l'exception à cette disposition générale prévue par l'article XI:2 c).

Article XI:2 c)

3.3 Les Etats-Unis ont fait observer que l'article XI:2 c) énonçait une exception étroitement définie à la prohibition générale des restrictions quantitatives. Il incombait à la partie qui invoquait une telle exception de démontrer que chacune des conditions requises étaient remplies. A titre d'illustration, les Etats-Unis ont cité les constatations de précédents groupes spéciaux.¹ Les Etats-Unis ont résumé comme suit les conditions qui devaient être satisfaites pour justifier le recours à cette exception.

Les restrictions quantitatives en question devaient:

1. Concerner un produit de l'agriculture ou des pêches

¹Rapports des groupes spéciaux saisis des questions "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles", L/6253, page 78; et "Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger" - IBDD, S30/174.

2. Concerner un produit faisant l'objet de mesures gouvernementales
3. Etre nécessaires à l'application de ces mesures gouvernementales
4. S'accompagner de la publication de la quantité totale faisant l'objet de restrictions, et
5. La restriction quantitative et les mesures gouvernementales devaient s'appliquer à des "produits similaires" (ou, à défaut de production importante de produits similaires, à des produits qui pouvaient leur être substitués directement).

En outre, une exception au titre de l'article XI:2 c) i):

- 6a. Devait restreindre les quantités d'un produit national similaire qui pouvaient être mises en vente ou produites, et
- 7a. Ne pouvait pas abaisser le rapport entre les importations et le total de la production nationale.

Pour sa part, une exception au titre de l'article XI:2 c) ii) devait aussi:

- 6b. Résorber un excédent temporaire d'un produit national similaire
- 7b. En mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs au cours pratiqué sur le marché.

Les Etats-Unis ont fait valoir que la CEE ne respectait pas ces conditions.

3.4 La CEE a fait valoir que la question de savoir si les restrictions communautaires à l'importation de pommes étaient conformes à l'article XI avait déjà fait l'objet de travaux d'un groupe spécial établi en 1980 à la demande du Chili pour examiner des mesures communautaires équivalentes à celles de 1988 appliquées pour le même produit, les pommes de table.¹ Le rapport de ce Groupe spécial a été adopté à l'époque sans réserve par les PARTIES CONTRACTANTES, y compris les Etats-Unis d'Amérique. Il devait donc être pris en compte afin notamment d'apprécier la licéité des mesures communautaires au regard de l'article XI, du fait en particulier que, sur certains points de droit, il a modifié l'interprétation donnée précédemment lors de l'examen de l'affaire des "tomates européennes".² En invoquant la charge de la preuve, les Etats-Unis essayaient d'écarter le précédent établi par le Groupe spécial de 1980, en faveur des rapports d'autres groupes spéciaux. La Communauté avait fondé son approche sur le précédent de 1980, du fait notamment que ce groupe spécial avait traité spécifiquement de l'objet du différend, ce qui n'était pas le cas des autres groupes. En outre, aussi pertinents que puissent être les travaux des autres groupes, le Groupe spécial "pommes de 1980" a créé une "attente légitime" pour les parties contractantes concernées, notamment pour ce qui est des droits de la Communauté au titre de l'article XI. Il était généralement admis que, lorsqu'il existait une attente légitime, la charge de la preuve s'en trouvait affectée. Il s'ensuivait donc que la preuve devait être examinée à la lumière des conclusions du rapport de 1980. A cet égard, la CEE a renvoyé le Groupe spécial aux arguments qu'elle avait présentés récemment devant un autre groupe.³

¹IBDD, S27/107.

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "CEE-Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes" (IBDD, S25/75).

³Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili" (L/6491).

3.5 Il importait donc de prendre en compte les conclusions du Groupe spécial établi en 1979 pour le même produit et pour des mesures communautaires analogues; en outre, les conclusions de ce groupe spécial répondaient aux arguments avancés par les Etats-Unis au sujet de la conformité des mesures communautaires avec l'article XI de l'Accord général. Les Etats-Unis avaient aussi adopté les arguments et critères concernant le respect de l'article XI:2 c) énoncés dans le rapport du Groupe spécial chargé d'examiner les mesures japonaises concernant certains produits agricoles.¹ Compte tenu des conclusions du Groupe spécial de 1980, la Communauté était en mesure de réfuter les arguments avancés par les Etats-Unis quant au non-respect de ces critères. Toutefois, elle tenait à souligner que ces critères ne s'appliquaient pas dans la présente affaire. Tout d'abord, parce que les mesures communautaires étaient des mesures à court terme, même si elles reposaient sur une réglementation à long terme; ensuite, parce que les conclusions du Groupe spécial des produits agricoles japonais ne pouvaient se substituer au rapport d'un groupe spécial établi pour traiter spécifiquement des pommes; et, surtout, parce que l'on ne pouvait considérer que les conclusions de ce groupe relatives aux critères de l'article XI:2 c) avaient une valeur préjudicielle, étant donné qu'elles faisaient l'objet de réserves expresses de la part de nombreuses parties contractantes.

3.6 Les Etats-Unis ont rejeté l'argument de la CEE concernant des "attentes légitimes" nées du rapport du Groupe spécial de 1980. Accepter la thèse de la CEE conduirait à un GATT qui perdrait bientôt tout contact avec la réalité actuelle. Pour être crédible, un système de règlement des différends devait tenir compte des faits nouveaux, des connaissances nouvelles des faits et des interprétations nouvelles du droit. On en savait beaucoup plus sur le système d'intervention de la CEE que ce que savaient les parties ou le Groupe spécial en 1980 et il y avait eu depuis lors plusieurs interprétations importantes de l'article XI (en particulier dans le rapport de 1987 relatif à l'agriculture japonaise). On ne pouvait empêcher le Groupe spécial et les PARTIES CONTRACTANTES de tenir compte de cette évolution. En outre, il y avait la contradiction, encore inexpliquée, entre le raisonnement suivi dans le rapport de 1980 sur les pommes et le raisonnement suivi dans le rapport de 1978 sur les tomates européennes. Le Groupe spécial devait résoudre cette contradiction, afin d'expliquer quel rapport offrait ici le meilleur précédent.

3.7 Les Etats-Unis ont soutenu que le rapport du Groupe spécial de 1980 n'était pas probant pour ce qui concernait la présente affaire. Les groupes spéciaux établis dans le cadre des procédures de règlement des différends du GATT servaient à préserver les droits et obligations des parties contractantes au titre de l'Accord général et à clarifier les dispositions existantes de l'Accord général. Par contre, ils ne définissaient pas de nouvelles obligations et ne créaient pas non plus d'attentes légitimes permanentes. Si le présent Groupe spécial devait examiner toutes les dispositions pertinentes de l'Accord général, y compris le rapport du Groupe spécial de 1980, il ne devait pas suivre tous les détails et les raisonnements juridiques concernant cette affaire particulière. En outre, il apparaissait que le Groupe spécial de 1980 n'avait pas formulé ses constatations sur la base de tous les renseignements pertinents. Par exemple, il avait introduit une aberration dans la pratique du GATT en définissant le concept d'un "excédent temporaire [dépassant] l'excédent chronique". Les Etats-Unis estimaient que cette conception erronée et d'autres indiquaient que le rapport du Groupe spécial de 1980 ne devait pas être pris aveuglément pour précédent et que la question devait être réexaminée à la lumière de l'évolution des pratiques du GATT et des plus amples informations dont on disposait aujourd'hui.

3.8 Les Etats-Unis ont fait observer que la Communauté essayait maintenant de mettre en doute la validité du rapport du Groupe spécial des mesures japonaises¹ parce que ce rapport avait été adopté avec des réserves; or, à l'époque, la Communauté avait salué le rapport comme étant "soigneusement

¹L/6253.

argumenté".¹ Le Groupe spécial en question avait pris soin de formuler des critères larges qui seraient applicables à tout différend concernant l'article XI. Les Etats-Unis ont demandé instamment au présent Groupe spécial de tenir compte des constatations du Groupe spécial des produits agricoles japonais et de rejeter la thèse de la Communauté selon laquelle seuls les travaux de groupes spéciaux s'occupant de pommes étaient à prendre en considération dans des différends relatifs à des pommes.

3.9 En réponse à ces arguments, la CEE a clarifié comme suit sa position. Elle n'avait pas avancé de théorie abstraite concernant la primauté du rapport d'un groupe spécial sur un autre. Ce qu'elle avait fait valoir, c'était que le précédent rapport de groupe spécial qui était, de loin, le plus pertinent pour la présente affaire était le rapport de 1980. Ledit rapport portait essentiellement sur le même sujet et sur les mêmes questions juridiques et il avait été approuvé par toutes les parties contractantes sans aucune réserve. De l'avis de la CEE, ce rapport adopté avait donc clairement force de chose jugée dans la mesure où les questions tranchées étaient les mêmes et où les circonstances fondamentales, factuelles et juridiques n'avaient pas changé.

3.10 La CEE a déclaré en outre que les Etats-Unis essayaient d'écarter le rapport de 1980 de toute évidence pertinente, en faveur du rapport de 1987 sur les restrictions agricoles japonaises. Elle a rappelé que de sérieuses réserves avaient été émises par de nombreuses parties contractantes concernant certaines conclusions de ce dernier rapport et que celui-ci concernait des produits différents et des types de restrictions différents appliqués par une autre partie contractante dans des circonstances totalement différentes. Il était indiqué explicitement que les constatations du Groupe spécial étaient limitées aux mesures spécifiques examinées et c'était à cette condition, et à cette condition seule, que la Communauté avait accepté l'adoption du rapport. Le Groupe spécial de 1980 a manifestement estimé que la Communauté avait pleinement assumé la charge de la preuve qui pouvait lui incomber concernant toutes les conditions de l'article XI:2, exception faite de la prescription relative à la proportionnalité. De nouveau, dans la mesure où la situation restait la même, les conditions étaient encore là et la Communauté, maintenant comme alors, avait satisfait aux prescriptions concernant la charge de la preuve. Les Etats-Unis s'étaient aussi référés au rapport du Groupe spécial de 1978 sur un système de prix minimaux à l'importation appliqué par la CEE.² Là encore, ce rapport concernait des produits différents et des questions différentes. Les Etats-Unis n'avaient pas démontré en quoi les conclusions de ce rapport pouvaient mettre en question celles du rapport du Groupe spécial de 1980 sur les restrictions à l'importation de pommes, qui constituaient le précédent le plus pertinent. En outre, même s'il y avait des contradictions, ce dernier rapport concernant une situation similaire à celle qui était examinée maintenant devait avoir la primauté étant donné que les constatations du Groupe spécial de 1978 sur une question différente étaient manifestement connues du Groupe spécial de 1980.

3.11 Au sujet de l'"attente légitime", la CEE a ajouté que, si la confirmation des droits découlant de l'Accord général par les PARTIES CONTRACTANTES en leur qualité d'organe suprême interprétant l'Accord général avait un sens et si la certitude juridique avait un sens au GATT, la Communauté devait alors légitimement s'attendre à ce que l'on ne puisse constater qu'elle avait annulé ou compromis un droit d'une autre partie contractante au titre de l'Accord général dans la mesure où elle avait respecté les conclusions du Groupe spécial de 1980 qui avaient été adoptées.

3.12 Concernant les prescriptions spécifiques de l'article XI:2 c), les deux parties sont convenues qu'aux fins des travaux du Groupe spécial, les pommes étaient un produit de l'agriculture au sens de ladite disposition. Leurs arguments sur le point de savoir si les restrictions constituaient une prohibition figurent ci-après aux paragraphes 3.39 à 3.41.

¹Procès-verbal de la réunion du Conseil du GATT, 2 février 1988, C/M/217, page 23, troisième paragraphe.

²IBDD, S25/75.

3.13 Les Etats-Unis ont rappelé qu'aux termes de l'article XI:2 c) i), il devait exister un système national de contrôle de la production ou des quantités commercialisées visant le produit similaire ou (à défaut de production nationale importante du produit similaire) un produit national auquel le produit similaire pouvait être substitué directement. Ils ont soutenu que les restrictions à l'importation et le système de retraits de la CEE ne s'appliquaient pas à des produits similaires au sens de cette prescription. Une pomme n'était pas toujours une pomme; les pommes européennes d'été, stockées pour l'hiver, n'étaient pas des produits similaires aux pommes fraîches. Les contingents d'importation entravaient la possibilité de mise en vente de pommes fraîches de qualité supérieure des Etats-Unis, tandis que les restrictions intérieures réduisaient les quantités de pommes de qualité inférieure, dont on ne voulait pas. Toutes les pommes américaines importées étaient destinées à la consommation humaine, sous la forme de pommes de table. Trente pour cent des pommes communautaires faisant l'objet de retraits étaient impropres à la consommation et 46 pour cent étaient destinées à l'alimentation des animaux. Ces pommes faisant l'objet de retraits, pour lesquelles la CEE payait un maximum de 16,27 Ecus les 100 kg en avril 1987, n'étaient certainement pas des produits similaires aux produits importés entrant dans la CEE à un prix de référence qui s'établissait, pour le mois en question, à 53,76 Ecus.

3.14 En outre, les Etats-Unis ont fait observer que, bien que l'Accord général ne définisse pas ailleurs l'un ou l'autre terme, l'article XI:2 c) faisait clairement la différence entre un "produit similaire" et un "produit de substitution directe". Ce que l'article XI:2 c) impliquait, c'était que le programme national devait viser principalement le produit similaire, s'il y avait une "production nationale importante" de ce produit similaire. Ce n'était que s'il n'y avait pas une telle production que le programme national pouvait s'appliquer principalement à un produit de substitution directe.

3.15 Comme tant les Etats-Unis que la Communauté européenne produisaient des quantités importantes de pommes fraîches de qualité supérieure, la Communauté européenne devait avoir un système de contrôle intérieur qui portait sur le produit similaire aux pommes fraîches de qualité supérieure. Les Etats-Unis ont fait valoir que les pommes de qualité inférieure qui étaient visées par le système communautaire de retraits n'étaient pas des produits similaires aux pommes fraîches de qualité supérieure importées des Etats-Unis; les pommes de qualité inférieure faisant l'objet de retraits étaient, au mieux, un produit de substitution directe des pommes fraîches de qualité supérieure des Etats-Unis. En conséquence, puisque le système communautaire de retraits visait principalement le produit de substitution directe des pommes fraîches de qualité supérieure, et non le produit similaire, il ne pouvait justifier des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:2 c) i).

3.16 La CEE a soutenu que les pommes importées des Etats-Unis étaient des produits similaires aux pommes de la Communauté, en dépit des différences de variétés ou de prix. Elle a fait observer que le Groupe spécial de 1980 avait conclu (paragraphe 4.4 de son rapport) que "les pommes chiliennes, bien que de variétés différentes, étaient "un produit similaire" aux pommes de la Communauté aux fins de l'article XI:2 c)". Les conclusions de ce rapport étaient d'autant plus pertinentes qu'il n'y avait aucun élément factuel nouveau permettant de les contredire. En outre, la CEE a fait valoir que, même si les pommes américaines n'avaient pas été stockées depuis octobre, elles n'en demeureraient pas moins des produits similaires aux pommes de la Communauté. Le fait que les pommes communautaires soient stockées plus longtemps que les pommes importées (qui étaient toutes stockées à un moment ou à un autre, ne serait-ce que pendant le transport) ne modifiait pas le caractère fondamentalement périssable de ces produits. En outre, les pommes exportées par les Etats-Unis vers la Communauté à partir du 15 février de chaque année étaient évidemment des produits qui avaient été stockés depuis la cueillette, c'est-à-dire de juin à octobre de l'année précédente (la période de production étant terminée à la date du 15 février, comme dans la Communauté). Les pommes américaines étaient donc indubitablement des produits similaires aux pommes communautaires.

3.17 L'argument selon lequel les produits importés n'étaient pas des produits similaires car les prix de retrait étaient inférieurs aux prix des produits importés ne pouvait être retenu: le prix de retrait

n'était pas un prix du marché, c'était une compensation versée aux producteurs pour la raison même que le produit n'était pas mis en vente. En outre, les autorités de la Communauté fixaient le prix de retrait à un niveau suffisamment bas, en particulier par rapport aux prix du marché, pour ne pas stimuler la production communautaire.

3.18 Les Etats-Unis ont prétendu que les pommes communautaires n'étaient pas effectivement visées par les mesures gouvernementales de la Communauté. L'article XI:2 c) disposait qu'il devait y avoir des "mesures gouvernementales ayant pour effet ... de restreindre la quantité ... ou de résorber un excédent temporaire "du produit national similaire"". Le programme de régulation de l'offre de pommes mis en place par la Commune ne répondait pas à ce critère. Les restrictions communautaires ne restreignaient pas effectivement la production (ni ne résorbaient d'excédent)¹ car elles étaient volontaires et ne comportaient pas d'obligation effective de retraits. Le Règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil prévoyait le retrait des pommes du marché par les organisations de producteurs (article 18) mais définissait l'expression "organisation de producteurs" comme s'entendant de "toute organisation de producteurs de fruits et légumes constituée à l'initiative des producteurs eux-mêmes ..." (article 13). Les producteurs ne pouvaient prétendre opérer des retraits que s'ils étaient membres de ces organisations; toutefois, la CEE n'obligeait pas ses producteurs de pommes à créer de telles organisations, à s'y affilier ou à commercialiser leur production par leur intermédiaire. Dans certains Etats membres, une forte proportion de producteurs de pommes n'appartenait pas à ces organisations. Un groupe spécial avait récemment examiné un système de retrait analogue, mis en place par la Communauté pour les tomates, également en vertu du Règlement n° 1035/72, et il avait constaté que ce système ne répondait pas aux prescriptions de l'article XI:2 c) étant donné qu'"aucune mesure communautaire ou gouvernementale n'obligeait effectivement les organisations de producteurs à opérer des retraits de tomates fraîches".²

3.19 Les Etats-Unis ne contestaient pas que les pommes retirées du marché n'étaient pas offertes à la consommation. Mais le simple fait que les pommes étaient retirées du marché ne rendait pas les mesures communautaires effectives au sens de l'article XI:2 c) i). Le critère juridique à remplir en vertu de cet article était que les retraits devaient effectivement restreindre la production. Les mesures communautaires ne répondaient pas à ce critère. Bien que les rédacteurs de l'Accord n'aient pas défini exactement ce qu'était un programme intérieur "effectif", ils avaient précisé que "le point essentiel est que les mesures intérieures de restriction doivent effectivement maintenir la production nationale au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de restrictions" (Rapports sur la Conférence de La Havane, page 97, paragraphe 17, non souligné dans le texte original). Or, le programme de la Communauté n'avait aucune incidence sur la production; au contraire, il permettait de retirer du marché des pommes déjà récoltées, n'influant que sur la quantité de pommes offertes à la consommation. Les Etats-Unis ont souligné que le prix de retrait était nettement inférieur au prix du marché, et n'était appliqué qu'aux pommes de qualité inférieure qui, souvent, ne pouvaient pas être vendues sur le marché des produits frais. Le système de retraits tenait lieu de dispositif de sûreté servant à subventionner la production de producteurs de pommes inefficaces; il constituait un marché de dernier recours pour des pommes qui, sinon, seraient vendues à vil prix aux transformateurs. Le niveau des retraits était principalement fonction de l'offre de pommes de qualité inférieure destinées à la transformation et du prix payé par les entreprises de transformation. Quand ces prix étaient bas, les retraits étaient importants et vice versa. Les mesures intérieures de la Communauté n'étaient donc effectives qu'en tant que mesures de soutien des prix des pommes destinées à la transformation, et non en tant que mesures de régulation de l'offre des pommes de table. La seule mesure d'encadrement de l'offre était le contingent d'importation.

¹Les arguments ayant spécifiquement trait à l'article XI:2 c) ii) sont présentés aux paragraphes 3.46 à 3.50.

²IBDD, S25/113, paragraphe 4.13

3.20 Après avoir dit que le programme de retraits de la CEE tenait en fait davantage d'un programme de stabilisation des prix que d'un programme de réduction de la production, les Etats-Unis ont fait valoir que les programmes de stabilisation des prix ne répondaient pas aux prescriptions rigoureuses de l'article XI:2 c). En fait, les rédacteurs avaient pris soin de noter qu'en prévoyant une exception pour les programmes de stabilisation des prix, on fausserait la nature de l'article XI:2 c) et on en étendrait trop le champ d'application. A l'appui de leur argument, les Etats-Unis se sont référés à l'historique de la rédaction de l'Accord.¹

3.21 La CEE a fait observer que ses mesures intérieures concernant la commercialisation des pommes étaient véritablement des mesures "gouvernementales" au sens de l'article XI:2 c). Les opérations de retrait étaient effectuées dans le cadre d'une réglementation communautaire; leur financement était assuré intégralement par les finances publiques; et c'était la Communauté qui encadrait le processus de déclenchement des opérations de retrait et qui veillait à ce que celles-ci aient lieu dans le cadre de la gestion directe ou dans celui de la gestion décentralisée. Rien, dans l'article XI, ou dans les interprétations qui en ont été données, ne prescrivait que les mesures gouvernementales visées devaient être obligatoires ou avoir un caractère contraignant. Cet article mentionnait expressément les "mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite". Le rapport relatif à la Charte de La Havane rappelait à cet égard que, dans l'interprétation du mot "restreindre" tel qu'il était utilisé dans la disposition susmentionnée, le point essentiel était que les mesures intérieures de restriction devaient effectivement maintenir les quantités mises sur le marché au-dessous du niveau qui aurait été atteint en l'absence de restrictions.² Le critère retenu et mis en évidence était donc bien le caractère effectif des mesures gouvernementales. Dans les travaux préparatoires effectués par les rédacteurs, on recherchait en vain une référence au fait que les mesures gouvernementales en question devaient être "juridiquement obligatoires". Les rapports de plusieurs groupes spéciaux qui avaient eu l'occasion d'examiner cette question confirmaient cette thèse. Par exemple, le Groupe spécial sur le commerce japonais des semi-conducteurs³ a noté "qu'à la différence d'autres dispositions de l'Accord général, l'article XI:1 ne faisait pas mention de lois ou règlements mais, plus généralement, de mesures. Ce libellé indique clairement que toute mesure instituée ou maintenue par une partie contractante ... est visée par cette disposition, quelle que soit la situation juridique de la mesure". Même s'il existait des différences entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article XI, cette conclusion était d'autant plus valable pour le paragraphe 2 que ce même Groupe spécial avait étayé ses constatations sur la base du rapport d'un autre groupe spécial, qu'il confirmait donc sur ce point, dont il ressortait que, dans certains cas, même des mesures visant des organisations privées d'agriculteurs dans le cadre d'une collaboration mutuelle avec les autorités pouvaient être considérées comme relevant de l'article XI:2 c) i). Il en résultait que, si l'on pouvait admettre que des mesures de ce genre relevaient de l'article XI:2 c), il devait en être de même des mesures qui étaient manifestement gouvernementales, comme c'était le cas des mesures de retrait communautaires, qu'elles aient ou non un caractère contraignant ou obligatoire.

3.22 Par ailleurs, il n'y avait pas lieu de se demander si la stabilisation des prix était l'une des raisons pour lesquelles les restrictions à la commercialisation étaient appliquées. L'article XI:2 c) ne disait rien des objectifs de politique sous-tendant de telles restrictions, qui, de toute évidence, comprendraient dans la plupart des cas une stabilisation des prix. C'étaient l'existence des restrictions intérieures à la production et leur effet qui comptaient, et c'était pour ces raisons, et non pour des raisons de stabilisation des prix, que les restrictions à l'importation parallèles et proportionnelles de la Communauté se justifiaient.

¹EPCT/A/PV/19, 27 juin 1947, pages 27-38.

²Rapports sur la Conférence de La Havane, page 97, paragraphe 17, pages 98/99, paragraphe 22.

³L/6309, paragraphes 106 et 107.

3.23 Un examen du fonctionnement du système communautaire montrait clairement que non seulement il constituait une "mesure gouvernementale" mais aussi qu'il restreignait effectivement les quantités mises en vente, conformément aux prescriptions de l'article XI:2 c) i). La Communauté n'avait pas fondé son argumentation sur une restriction de la production mais sur une restriction de la commercialisation des pommes déjà récoltées. Il convenait de noter que les conclusions du Groupe spécial de 1980¹ sur ce point étaient tout à fait claires:

"Le Groupe spécial a considéré que la CEE restreignait effectivement la quantité de pommes qui pouvait être mise en vente, par le biais de son système d'achats d'intervention effectués par les Etats membres et de compensation accordée aux groupements de producteurs qui soustraient des pommes au marché".

Le système de retraits de la Communauté était fondé sur le niveau des prix des pommes constaté sur les divers marchés communautaires; si les prix constatés sur ces marchés tombaient au-dessous d'un certain niveau, fixé à l'avance, les retraits étaient effectués. L'objet de ces opérations était précisément de limiter les quantités totales offertes à la vente, afin d'éviter des déséquilibres sur ces marchés. Le mécanisme d'intervention fonctionnait de la façon suivante:

- le prix des pommes était enregistré sur quelques marchés représentatifs, dont la liste était publiée au Journal officiel;
- les diverses associations de producteurs suivaient l'évolution des prix sur chacun de leurs marchés. Lorsqu'elles estimaient que les prix tomberaient vraisemblablement de façon substantielle par suite d'un excès d'offre, elles demandaient aux autorités nationales l'autorisation de procéder à des retraits;
- les Etats membres accordaient alors une compensation financière, prise en charge par la Communauté, aux organisations de producteurs qui opéraient des retraits, à condition que le prix de retrait ne dépasse pas certaines limites. Dans la pratique, tous les prix d'intervention auxquels les retraits étaient effectués étaient inférieurs au prix normal du marché;
- enfin, lorsque, sur l'un des marchés représentatifs, les cours communiqués demeuraient inférieurs au prix de référence pendant trois jours de marché successifs, la Commission constatait, à la demande de l'Etat membre concerné, que le marché se trouvait dans une situation de crise grave. Dès cette constatation, les Etats membres assuraient, par l'intermédiaire des organismes qu'ils avaient désignés à cette fin, l'achat des produits d'origine communautaire qui leur étaient offerts.

3.24 La CEE a souligné que le recours aux deux méthodes d'intervention susmentionnées - à savoir les interventions décentralisées, par l'intermédiaire des groupements de producteurs, et les achats directs des Etats membres - dépendait de décisions des autorités. Dans la pratique, la préférence allait au système décentralisé, qui était le plus utilisé. Mais les Etats membres n'en avaient pas moins l'obligation d'intervenir directement dans certaines conditions, comme il était indiqué ci-dessus. La clause selon laquelle un Etat membre auquel l'intervention posait "de graves difficultés" pouvait être exemptée de cette obligation (Règlement n° 1035/72, article 19) n'avait jamais été invoquée dans le cas des pommes de table. Par ailleurs, une révision ultérieure du règlement avait encore limité le nombre de cas dans lesquels une telle exemption pouvait être demandée. En outre, que les interventions soient directes ou décentralisées, les pommes retirées du marché devenaient la propriété des Etats membres et étaient

¹IBDD, S27/124.

stockées aux frais de la Communauté. (Il ne fallait pas confondre stocks avec les stocks commerciaux privés - voir paragraphe 3.36.)

3.25 Il ne faisait aucun doute que ces opérations étaient effectives à en juger par le niveau des retraits effectués. La CEE a fourni des chiffres à l'appui de son argument. Elle a indiqué que, pour la campagne de commercialisation 1987/88, et à la date du 31 mai 1988, elle avait financé le retrait de 591 000 tonnes de pommes. Si l'on comparait ce chiffre avec, par exemple, celui de la production communautaire (6 383 000 tonnes pendant cette même campagne), et surtout avec celui des importations totales (621 600 tonnes), on ne pouvait douter du caractère effectif des opérations visant à réduire les quantités mises sur le marché. Il était donc incontestable que les mesures de retrait, telles qu'elles avaient été opérées pendant la campagne de commercialisation 1987/88, relevaient de l'article XI:2 c) ii).

3.26 En réponse aux arguments présentés par les Etats-Unis, la CEE a ajouté que le prix de retrait était délibérément fixé à un faible niveau, de sorte qu'il ne tienne pas lieu de subvention à la production. Il n'était donc pas logique de prétendre qu'il permettrait à des producteurs inefficaces de rester en activité, ou qu'il s'agissait d'une subvention à la transformation. Par ailleurs, il était incorrect de dire que seules les pommes de qualité inférieure ou les pommes destinées à la transformation étaient retirées du marché. En fait, les retraits ne portaient que sur des pommes des catégories I et II - c'est-à-dire les pommes de table. Même si les pommes retirées du marché allaient en fin de compte à la transformation (etc.), il s'agissait au départ de pommes de table destinées au marché des produits frais.

3.27 Les Etats-Unis ont par ailleurs fait valoir que les restrictions communautaires à l'importation n'étaient pas nécessaires à l'application des mesures intérieures de restriction de l'offre (quand bien même celles-ci auraient été compatibles avec les autres prescriptions de l'article XI:2 c)). Ils ont estimé en particulier que les restrictions à l'importation ne pouvaient pas être nécessaires au sens de l'article XI:2 c), et ce pour les raisons suivantes: les produits importés ne concurrençaient pas les pommes produites par la Communauté; le programme intérieur avait pris fin avant les contingents à l'importation; il n'y avait pas de corrélation positive entre les quantités de pommes mises à l'intervention et le volume des importations; et enfin, le marché communautaire des pommes était en bonne santé.

3.28 A l'appui de leur argument selon lequel les importations ne concurrençaient pas les pommes communautaires, les Etats-Unis ont indiqué qu'en raison du système des prix de référence de la Communauté, seules des pommes de qualité supérieure et d'un prix élevé étaient importées, alors que les pommes visées par le système d'intervention communautaire étaient de qualité inférieure et d'un prix peu élevé. Les pommes importées, en particulier en provenance des Etats-Unis, étaient suffisamment distinctes, que l'on considère la variété, la qualité ou le prix, pour constituer un marché spécial et unique, sur lequel la demande était active. Il y avait en réalité deux marchés des pommes dans la Communauté: a) l'un pour les variétés de qualité supérieure, appréciées, y compris (mais non exclusivement) les pommes importées; et b) l'autre pour les variétés de qualité inférieure, moins appréciées, qui se vendaient à moins de la moitié du prix pratiqué pour le premier groupe. Les Etats-Unis ont recensé les trois secteurs suivants sur le marché communautaire des pommes:

- i) pommes de qualité supérieure destinées au marché des produits frais; toutes les importations en provenance des Etats-Unis entraient dans cette catégorie;
- ii) pommes de qualité inférieure destinées au marché des produits frais (catégorie II de la CEE);
et
- iii) pommes de qualité inférieure destinées à la transformation; cette catégorie, constituée surtout de fruits refusés sur le marché des pommes de table, y compris des pommes des catégories II

et III, était une source d'approvisionnement importante pour les fabricants communautaires de jus de pomme.

Alors que les pommes importées, comme il était indiqué plus haut, devaient être vendues au prix de référence (53,76 Ecus les 100 kg en avril 1988), le prix de retrait et le prix payé par les entreprises de transformation - qui étaient similaires - étaient beaucoup plus bas. (Les Etats-Unis ont communiqué des statistiques illustrant cet argument.) Comme on l'avait déjà vu, le système d'intervention de la Communauté tenait lieu de dispositif de sûreté pour les producteurs de pommes destinées à la transformation, puisqu'il prévoyait un prix plancher pour les pommes de ce type appartenant à la catégorie II. De toute évidence, les produits importés ne concurrençaient pas la production nationale sur ce marché. Les Etats-Unis ont rappelé que la Note interprétative concernant l'article XI:2 c) disposait que l'exception ne s'appliquait qu'aux restrictions sur les produits "qui ... concurrencent directement les produits frais et qui, s'ils étaient importés librement, tendraient à rendre inopérantes les restrictions appliquées à l'importation du produit frais". Le système de retraits de la CEE, qui ne visait que les pommes de qualité inférieure destinées à la fabrication de jus, ne pouvait donc pas justifier des restrictions à l'importation sur les pommes de table qui se vendaient à un prix élevé.

3.29 Les Etats-Unis ont déclaré que, selon la pratique admise au GATT, les restrictions à l'importation n'étaient juridiquement nécessaires que tant que les restrictions intérieures restaient en vigueur. Ils ont cité à l'appui le rapport du Groupe de travail des restrictions quantitatives¹, de précédents rapports de groupes spéciaux² et les intentions des rédacteurs.³ Le programme de retraits avait pris fin le 31 mai 1988; pourtant, les contingents à l'importation avaient été appliqués jusqu'au 31 août 1988. La Communauté ne pouvait invoquer la question des stocks pour justifier le maintien des contingents en juin et juillet, mois où il n'y avait pas d'interventions parce que seule une petite partie des approvisionnements était commercialisée pendant cette période. Qui plus est, les importations ne représentaient qu'entre 6 et 9 pour cent de la consommation communautaire de pommes, et elles atteignaient leur niveau le plus élevé lorsque l'offre intérieure était au plus bas.

3.30 Les Etats-Unis ont par ailleurs fait valoir que les restrictions à l'importation ne pouvaient pas être nécessaires pour protéger un marché intérieur en bonne santé. Ils ont indiqué que le secteur européen des pommes avait enregistré de très bons résultats globaux en 1988. En 1987/88, le prix moyen des pommes dans la Communauté avait été supérieur à son niveau de l'année précédente. Les prix avaient dépassé de beaucoup ceux de la campagne précédente dans les Etats membres du nord de l'Europe (auxquels 90 pour cent des pommes importées étaient destinées) et les stocks avaient considérablement diminué. Les importations étaient restées inférieures à 9 pour cent du marché, et le prix à l'importation avait été maintenu à un niveau très supérieur au prix intérieur de la Communauté. Etant donné que le programme de retraits appliqué en vertu du Règlement n° 1035/72 était fondé sur le prix représentatif sur les marchés locaux, et que les organisations de producteurs pouvaient opérer les retraits uniquement sur les marchés locaux où les prix étaient faibles (article 19), les importations n'avaient pas eu d'effet sensible sur le niveau des retraits. Les importations en Europe du Nord, où les prix des pommes étaient fermes, n'avaient pas eu d'incidence sur la plupart des retraits communautaires, qui étaient opérés dans les Etats membres du Sud. En outre, le système des prix

¹IBDD, S3/213, paragraphe 67.

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et de produits du thon en provenance du Canada" (IBDD, S29/114-115); Rapport du Groupe spécial saisi de la question "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et de légumes" (IBDD, S25/111)

³EPCT/A/PV/19, 27 juin 1947, pages 38-40; Rapports sur la Conférence de La Havane, page 103, paragraphe 39.

de référence et des droits compensateurs appliqué aux importations de pommes les empêchait d'influer sur les prix intérieurs.

3.31 Enfin, les Etats-Unis ont exposé dans le détail leur argument selon lequel il n'y avait pas de corrélation positive entre les quantités de pommes mises à l'intervention et le volume des importations. En effet, les années où les quantités à l'intervention avaient été peu importantes, les importations avaient elles aussi été peu importantes. Et, lorsque les importations avaient été substantielles, les prix communautaires étaient restés élevés. En 1987/88, tant le niveau des importations que celui des interventions avaient augmenté. Les interventions s'étaient accrues en raison de la qualité relativement médiocre de la récolte. Comme de nombreuses pommes de qualité inférieure (catégorie III) ne remplissaient pas les conditions voulues pour faire l'objet d'interventions et avaient donc été commercialisées, les entreprises de transformation n'étaient pas disposées à payer un prix relativement élevé pour les pommes de la catégorie II. Par ailleurs, elles avaient acheté un volume réduit de pommes de qualité inférieure car, au début de la campagne, les stocks de jus de pomme concentré étaient anormalement élevés car les prix étaient déprimés aux Etats-Unis, premier importateur mondial de ce produit. Les organisations de producteurs avaient retiré du marché de grosses quantités de pommes de la catégorie II parce que le prix de retrait était supérieur au prix que les entreprises de transformation étaient disposées à payer sur le marché du jus de pomme concentré, qui était en crise. Ainsi, même en 1987/88, le volume des importations n'avait pas eu d'effet sur la quantité de pommes produites localement qui avait été retirée du marché.

3.32 La CEE a soutenu que ses restrictions à l'importation étaient vraiment nécessaires à l'application de ses restrictions intérieures, au sens de l'article XI:2 c). Cet article visait à éviter l'effet quantitatif des importations dès lors que celui-ci semblait être préjudiciable à la bonne application des mesures de restriction des quantités produites ou commercialisées sur le marché intérieur. Dans le cas d'espèce, il était évident qu'une augmentation du volume des importations affectait, voire annihilait, l'effet de restriction des quantités commercialisées qu'exercent les opérations de retrait. Les quantités fixées tant pour les retraits que pour les importations étaient comparables et les produits visés étaient des produits similaires, qu'il y ait ou non des différences de variété ou de prix. Au vu des constatations du Groupe spécial de 1980, la Communauté ne pouvait pas prendre de mesures qui établissaient une distinction entre des produits de différentes qualités. Les Etats-Unis avaient donné l'impression que seules les pommes de dernière catégorie étaient retirées du marché. En fait, seules les deux premières catégories (I et II) pouvaient faire l'objet de retraits; en d'autres termes, bien que les pommes retirées du marché soient allées à la transformation (etc.), elles étaient toutes au départ des pommes de table destinées au marché des produits frais.

3.33 La CEE a réfuté l'argument des Etats-Unis qui avaient prétendu que le marché communautaire pouvait être divisé en deux parties, soit d'un point de vue géographique, soit en fonction de la qualité: celle des pommes communautaires de qualité inférieure, et celle des pommes importées de qualité supérieure. Une comparaison des valeurs unitaires moyennes faisait apparaître que, dans l'ensemble, les pommes commercialisées au sein de la Communauté et celles qui étaient importées de pays tiers étaient de valeur comparable et que les deux séries évoluaient en parallèle. De plus, outre qu'elles étaient des produits similaires, les pommes restaient des produits concurrents. Ainsi, les importations de pommes étaient élevées dans la Communauté parce que les prix y étaient élevés, contrairement à ceux d'autres marchés; et si les prix des pommes étaient généralement élevés dans la Communauté, c'était que les quantités disponibles sur ce marché y faisaient l'objet de mesures restrictives. Les Etats-Unis avaient aussi affirmé que la demande de pommes en provenance des Etats-Unis était forte quand l'offre de pommes communautaires était faible, et vice versa. La Communauté a communiqué des chiffres montrant que, ces dernières années, les importations en provenance des Etats-Unis avaient lieu tout au long de l'année, quoique à un rythme moins prononcé entre le 1er avril et le 1er août - c'est-à-dire justement la période pendant laquelle les restrictions à l'importation avaient été appliquées en 1988. Enfin, une sous-segmentation excessive du marché des pommes en fonction de différences

de variétés ou de prix - alors même qu'il s'agissait toujours de produits similaires et donc de produits concurrents - rendrait au bout du compte l'article XI inopérant, car seuls seraient visés par le paragraphe 2 des produits strictement identiques, tous les autres étant par conséquent exclus. Une telle interprétation restreindrait abusivement la portée de cet article et ne pouvait pas être juridiquement étayée.

3.34 Quant à savoir s'il était nécessaire de restreindre les importations de pommes en dehors de la période de production des pommes d'origine communautaire, la CEE a indiqué que l'article XI ne posait aucune condition à cet égard. Un examen des travaux préparatoires montrait que cette omission était tout à fait intentionnelle, puisque l'exclusion des restrictions en dehors de la période de production avait été envisagée mais finalement abandonnée.¹ Le Groupe de travail des restrictions quantitatives avait été d'avis que des restrictions à l'importation ne pouvaient être imposées pendant la période de l'année durant laquelle il n'existait pas d'approvisionnements intérieurs du produit que dans la mesure où "elles [étaient] nécessaires ... à la réalisation des objectifs des mesures gouvernementales relatives au contrôle du produit national".² Il s'ensuivait que l'article XI n'établissait pas de distinction en fonction des périodes de production proprement dite mais plutôt en fonction des périodes d'approvisionnement et que, en l'absence d'approvisionnement antérieur, la nécessité de restreindre l'importation pouvait néanmoins s'imposer, selon l'importance du cas.

3.35 Si, dans la Communauté comme ailleurs, la production de pommes se concentrait sur quelques mois, leur commercialisation s'étalait sur une période plus longue, quoique inférieure à 12 mois. En effet, grâce à des techniques de stockage appropriées, les pommes pouvaient maintenant conserver leurs qualités organoleptiques plus longtemps qu'autrefois. La preuve en était que la commercialisation des pommes de l'hémisphère Nord (communautaires ou importées) durait jusqu'à l'été et que la commercialisation des pommes de l'hémisphère Sud se poursuivait au-delà des mois d'été. Même si c'était pendant la période de production que la commercialisation était la plus importante, elle restait soutenue tout au long de l'année et le clivage saisonnier semblait s'estomper en raison de l'interpénétration des périodes de commercialisation. Il en résultait que l'approvisionnement intérieur du marché était assuré pendant toute la campagne de commercialisation en conjonction avec les approvisionnements extérieurs en provenance soit de l'hémisphère Nord soit de l'hémisphère Sud. Dans ces conditions, il était clair que la réalisation des objectifs des mesures gouvernementales relatives au contrôle du produit national rendait nécessaire l'application de mesures de restriction en dehors de la période de production des pommes communautaires, et que la campagne de commercialisation constituait une base plus réaliste. Il demeurait que même si les pommes, qu'elles soient originaires de l'hémisphère Nord ou de l'hémisphère Sud, pouvaient être commercialisées sur une période de plusieurs mois, elles ne perdaient pas pour autant leur caractère de produit périssable car c'était grâce à des techniques spéciales de stockage en l'état et non à leur transformation qu'elles pouvaient être conservées pendant une période limitée.

3.36 La CEE a déclaré que, contrairement à ce que prétendaient les Etats-Unis, le marché communautaire des pommes n'était pas "en bonne santé". Les stocks de pommes pendant la campagne de commercialisation 1987/88 avaient atteint des niveaux très élevés, plus élevés même qu'au cours des campagnes immédiatement précédentes, en raison principalement de la faiblesse de la consommation de pommes dans la Communauté. Le niveau des stocks apparaissait d'autant plus élevé, en termes relatifs, que la production de la campagne 1987/88 - 6 315 000 tonnes - était loin d'atteindre les niveaux des années précédentes. (Des données sur le niveau des stocks ont été fournies par la CEE.) D'autres éléments devaient également être pris en compte afin d'apprécier la situation du marché communautaire des pommes au cours de la période 1987/88. L'augmentation des importations conjuguée à l'amélioration

¹Rapport de Londres, page 14, paragraphe e).

²IBDD, S3/214, paragraphe 68.

des méthodes de stockage avaient fait qu'un reliquat des importations de la période 1986/87 avait pu être commercialisé bien après le début de la campagne communautaire, rendant le marché techniquement "lourd". En outre, les prix étaient particulièrement bas sur plusieurs marchés représentatifs (France et Italie en particulier). Les mauvaises conditions du marché communautaire permettaient de comprendre que des prévisions d'importations élevées ne pouvaient que gêner l'écoulement des stocks de pommes sur ce marché.

3.37 Il importait de ne pas confondre les retraits et les stocks. Les "retraits" représentaient la quantité de pommes qui ne pouvait pas être remise sur le marché des pommes de table. Les "stocks" étaient les stocks commerciaux destinés à une commercialisation différée sur le marché des pommes de table. Il s'agissait de stocks privés, ne bénéficiant pas d'une aide de la Communauté. Les retraits permettaient de maintenir les stocks privés dans des limites raisonnables et de les écouler ultérieurement sur le marché sans perturber les prix. L'interaction du système de retrait et de la surveillance et du contrôle des importations exercés parallèlement et sur une base proportionnelle était essentielle pour le bon fonctionnement du mécanisme du stockage. Il fallait considérer et évaluer le système dans sa totalité.

3.38 Il n'y avait pas à se demander s'il existait un lien fixe et préétabli entre les quantités importées et les quantités faisant l'objet de mesures restrictives pour déterminer si une restriction des importations était nécessaire.¹ L'article XI:2 c) n'exigeait pas qu'il y ait un tel lien fixe et préétabli. Quand, en 1982, la Communauté avait procédé à des retraits importants, elle avait évalué la tendance des importations et, ayant constaté que celles-ci étaient à l'époque stabilisées - voire en baisse - elle n'avait pas eu recours à des restrictions à l'importation. Au cours de la campagne de commercialisation 1987/88, la Communauté avait constaté que, malgré une baisse de la production, les retraits étaient en forte augmentation. Cela traduisait une tendance à la baisse de la consommation, à un moment où les importations tendaient à progresser. La Communauté avait donc jugé nécessaire de restreindre les importations pour préserver l'effet de sa politique de restriction des quantités commercialisées, et ce à un double titre:

- Premièrement, les importations augmentant la quantité de pommes mise sur le marché, la croissance prévisible de ces importations ne pouvait qu'annihiler les effets des retraits déjà effectués et entraîner une augmentation des quantités de pommes à retirer du marché afin que celui-ci puisse demeurer équilibré.
- Deuxièmement, les opérations de retrait visaient aussi à maintenir les stocks à un niveau permettant leur écoulement futur. Or, l'arrêt simultané des restrictions à l'importation et des opérations de retrait financées par le budget communautaire ne pouvait que compromettre l'écoulement futur des stocks, et l'anticipation de ce problème d'écoulement des stocks ne pouvait qu'entraîner une augmentation correspondante des retraits nécessaires à la bonne tenue des marchés communautaires.

3.39 En même temps, la Communauté agissait dans le strict respect de l'article XI:2 en analysant cas par cas la situation de chaque campagne de commercialisation pour ce qui concernait l'équilibre de l'offre et de la demande. A cet égard, plusieurs cas de figure pouvaient se présenter:

- si les retraits communautaires (c'est-à-dire les restrictions de commercialisation internes) diminuaient, cela signifiait qu'il existait un potentiel de consommation qui ne rendait pas nécessaire une restriction des importations;

¹Sans préjudice du fait que la détermination du niveau précis des restrictions à la commercialisation ou à la production par rapport aux restrictions à l'importation relève de la règle de proportionnalité.

- si les retraits communautaires augmentaient, cela signifiait qu'il y avait une tension au niveau de l'équilibre de l'offre et de la demande, et donc qu'il était nécessaire de restreindre l'ensemble de l'offre commercialisée, y compris les importations. C'était seulement s'il y avait combinaison d'une augmentation des retraits (signe d'une baisse de la consommation) et d'une progression des importations qu'il devenait impératif de restreindre celles-ci pour assurer le contrôle de l'offre globale.

Il existait donc bien un lien entre l'évolution de l'offre intérieure et celle de l'offre importée lorsqu'il s'agissait d'évaluer s'il était nécessaire d'agir sur la totalité de l'offre afin de préserver, en fonction du niveau de la consommation, l'équilibre et le niveau du marché. Le fait que la Communauté n'utilisait pas de niveaux préétablis avant le début de la campagne de commercialisation était dû au caractère imprévisible de l'offre et de la demande et permettait d'ajuster au plus près la restriction de l'offre à l'évolution de la demande réelle, en évitant ainsi des restrictions automatiques qui pouvaient se révéler en fait excessives ou insuffisantes. La Communauté considérait que l'objectif de contrôle de l'offre commercialisée était parfaitement légitime et compatible avec les objectifs de l'article XI, et en particulier de son paragraphe 2.

3.40 En ce qui concerne les arguments de la CEE exposés ci-dessus, les Etats-Unis ont réfuté l'allégation selon laquelle la production communautaire en 1987/88 était loin d'atteindre les niveaux des années précédentes; ils ont soutenu que les données communiquées par la CEE montraient que c'était là un niveau normal. Ils ont par ailleurs affirmé que les données relatives aux prix sur lesquelles la CEE avait fondé son argumentation étaient sélectives et non représentatives puisqu'elles ne portaient que sur le petit pourcentage de pommes de qualité supérieure qui était commercialisé dans les Etats membres.

3.41 Les Etats-Unis ont aussi soutenu que la CEE n'assurait pas de manière satisfaisante la publication de ses contingents d'importation. Ils ont fait valoir qu'elle contrevenait ainsi aux prescriptions non seulement de l'article XI:2 c) (dernier paragraphe) mais aussi des articles X:1 et XIII:3 b). Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation était tenue de publier le volume total ou la valeur totale des produits dont l'importation serait autorisée, et de le faire dans les moindres délais de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. Dans la présente affaire, la Communauté européenne avait publié et notifié aux PARTIES CONTRACTANTES le 21 avril l'institution de contingents pour la période du 15 février au 31 août 1988. Ainsi, les contingents étaient applicables rétroactivement à toutes les pommes importées au cours des deux mois précédents leur annonce. Cet avis rétroactif ne répondait pas à l'exigence d'une publication sans délai et ne pouvait non plus être considéré comme assurant une publicité suffisante. En outre, un jour après l'annonce de ce contingentement, le contingent attribué aux "autres pays" s'était trouvé épuisé, et toutes les pommes des Etats-Unis en cours de route vers la Communauté européenne avaient dû être détournées vers d'autres destinations. Ainsi, la publication par la Communauté n'avait permis qu'une journée d'importation de pommes. Cette publication équivalait à une prohibition des importations, ce qui était contraire aux dispositions de l'article XI:2 c) (affaire du thon, Etats-Unis, IBDD, S29/96, paragraphe 4.7).

3.42 En outre, les exportateurs de diverses parties contractantes qui expédiaient normalement des pommes après le 20 avril s'étaient trouvés pratiquement évincés du marché par ceux qui avaient expédié leurs marchandises entre le 15 février et le 20 avril. Les rédacteurs de l'article XI:2 c) avaient explicitement voulu que les restrictions à l'importation ne puissent pas "jouer de manière à favoriser indûment les pays qui se [trouvaient] le mieux en mesure, pour une raison quelconque, d'utiliser rapidement le contingent global à l'ouverture de la période de contingentement" (Rapports sur la Conférence de La Havane, page 100, paragraphe 28). Comme les Etats-Unis étaient compris dans

le groupe des "autres pays" et que le contingent attribué à ce groupe s'appliquait rétroactivement, l'absence d'une publicité suffisante avait lésé les intérêts commerciaux des Etats-Unis.¹

3.43 La CEE a nié avoir enfreint aucune des prescriptions applicables en matière de notification ou de publication, avoir fait jouer un contingent rétroactivement ou avoir appliqué une prohibition à l'importation. Toutes les mesures communautaires étaient publiées sans délai et avant leur entrée en vigueur, conformément aux prescriptions des articles X, XI:2 (dernier paragraphe) et XIII:3 b). Ces dispositions ne prévoyaient nulle part qu'un intervalle particulier devait s'écouler entre la publication et l'entrée en vigueur. Dans le Règlement n° 1040/88 du 20 avril 1988 (publié au Journal officiel du 21 avril 1988), la Commission avait fixé les quantités de pommes de table à importer des pays tiers pour la période allant jusqu'au 31 août 1988. La Communauté avait notifié ses contingents aux PARTIES CONTRACTANTES au titre de l'article XI dans le document L/6334 du 27 avril 1988. Ces contingents comprenaient un contingent pour les "autres pays", c'est-à-dire les pays autres que les principaux fournisseurs de l'hémisphère sud. Par conséquent, le 21 avril 1988, les Etats-Unis étaient en mesure de connaître le volume total des importations de pommes qui seraient autorisées pour la période allant jusqu'au 31 août 1988.

3.44 Les Etats-Unis ont aussi fait valoir que la Communauté européenne avait abaissé le rapport entre les importations et la production intérieure totale. Le dernier paragraphe de l'article XI:2 disposait que les restrictions appliquées au titre de l'article XI:2 c) i) ne devaient pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions intérieures ou à l'importation. En déterminant ce que ce rapport serait en l'absence de restrictions, la partie contractante devait tenir dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux qui pouvaient affecter le commerce du produit en cause. Les notes relatives à l'Accord général expliquaient que "l'expression "facteurs spéciaux" [comprenaient] les variations de la productivité relative des producteurs nationaux et étrangers, mais non pas les variations artificiellement provoquées par des moyens que l'Accord [n'entérinait] pas". La Communauté européenne ne s'était pas conformée à ces prescriptions. Il était impossible d'affirmer raisonnablement que le rapport entre les importations et la production nationale avait été maintenu, et aucun facteur spécial ne pouvait légitimement être invoqué pour expliquer cette diminution.

3.45 La CEE a déclaré qu'en restreignant les importations de pommes par l'établissement de contingents d'importation, la Communauté n'avait pas abaissé le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Dans une communication récente à un autre groupe spécial, la Communauté avait apporté la preuve qu'elle s'était tout particulièrement attachée à respecter ce critère particulier, le seul auquel elle n'avait pas satisfait en 1980.² Il y avait lieu de rappeler que le Groupe spécial de 1980

¹Les Etats-Unis ont également fait valoir que l'exclusion des pommes des Etats-Unis qui étaient en cours de route au moment où le contingent avait été institué constituait une violation supplémentaire des dispositions de l'article XIII:3 b).

²Extrait de la communication de la CEE au Groupe spécial saisi de la question "Communauté économique européenne - Restrictions à l'importation de pommes de table - Plainte du Chili": "En 1988, la Communauté a pris comme période de référence antérieure les trois années (campagnes de commercialisation) précédant l'adoption des mesures, soit 1986/87, 1985/86 et 1984/85. Pendant cette période, le rapport entre la production intérieure brute et les importations en provenance de l'hémisphère sud a été en moyenne de 6,4 pour cent. Pendant la campagne 1987/88, il s'est établi à 7,9 pour cent, ce qui représente une augmentation de 23 pour cent. Si l'on prend la production intérieure nette - soit la production après déduction des quantités retirées du marché - le rapport est de 6,8 pour cent pour les trois dernières années et de 8,7 pour cent en 1987/88. La Communauté a donc choisi de dépasser la moyenne pour les trois dernières années en accroissant substantiellement la part des importations."

avait considéré que, pour répondre aux prescriptions de la deuxième phrase du dernier paragraphe de l'article XI:2, il convenait d'examiner le rapport entre les importations totales de la CEE et la production de la CEE au cours d'une période de référence antérieure. La Communauté avait pris pour période de référence antérieure les trois années (campagnes de commercialisation) précédant la mesure concernée, c'est-à-dire 1986/87, 1985/86 et 1984/85. La CEE avait communiqué des données statistiques indiquant que, pendant cette période, le rapport moyen entre les importations et la production intérieure brute avait été de 7,7 pour cent. Pour la campagne de commercialisation 1987/88, ce rapport avait été de 8,7 pour cent, soit une augmentation de près de 11 pour cent. Dans le cas d'une restriction à la commercialisation, par opposition à une restriction à la production, il allait de soi que les quantités retirées de la vente devaient être prises en compte; et les chiffres de la production intérieure nette faisaient apparaître une augmentation analogue. En d'autres termes, la Communauté avait choisi de dépasser la moyenne des trois dernières années en accroissant substantiellement la part des importations.

3.46 Les Etats-Unis ont soutenu que ces arguments de la CEE ne prouvaient pas que la règle de proportionnalité avait été respectée. Les dispositions de l'article XI:2 c) concernaient la proportionnalité entre les importations et le total de la production intérieure en l'absence de restrictions, alors que la CEE avait présenté des statistiques montrant le rapport entre les importations, après application de restrictions, et la production intérieure, après application du système de retraits. Les Etats-Unis ont fait valoir qu'en l'absence du programme intérieur de la CEE, qui soutenait de manière artificielle la production de pommes de qualité inférieure, les importations auraient, dans le passé et actuellement, atteint une proportion plus importante du marché de la CEE. Le rapport normal devait donc être beaucoup plus élevé.

3.47 La CEE a répété que les statistiques qu'elle avait fournies montraient que le total des importations n'avait pas diminué, que ce soit par rapport à la production brute ou par rapport à la production nette (c'est-à-dire déduction faite des retraits).

3.48 Les Etats-Unis ont soutenu que les contingents communautaires à l'importation ne résorbaient pas un excédent temporaire d'un produit national similaire au sens de l'article XI:2 c) ii). Ils ne pouvaient pas résorber un excédent temporaire parce qu'il n'existait pas d'excédent "temporaire". La politique agricole commune avait engendré des excédents pratiquement toutes les années où le programme avait été en vigueur pour les pommes. Le programme communautaire de régulation volontaire de l'offre était responsable de la formation d'un excédent permanent par la garantie d'un prix minimum pour des pommes qui, en l'absence de ce programme, ne se seraient pas vendues - avec ou sans importations. Le programme ne limitait pas la production mais, en réalité, maintenait en production des arbres qui devraient être arrachés. Lorsqu'il a examiné, en 1980, si l'exception de l'article XI:2 c) ii) pouvait s'appliquer aux pommes de la Communauté européenne, le Groupe spécial des restrictions à l'importation de pommes en provenance du Chili "a estimé que l'excédent communautaire de pommes ne pouvait pas être considéré comme "temporaire" puisqu'il apparaissait année après année".¹ Si cet excédent "temporaire" était apparu année après année jusqu'en 1980 et encore jusqu'à aujourd'hui, il ne pouvait certainement plus être considéré comme temporaire. Malgré sa constatation selon laquelle l'excédent "temporaire" de pommes de la Communauté apparaissait année après année, le Groupe spécial sur les restrictions à l'importation de pommes en provenance du Chili avait déclaré qu'il "n'était ... pas en mesure de conclure que la CEE ne satisfaisait pas aux conditions énoncées à l'article XI, paragraphe 2 c) ii)".² Le Groupe spécial avait fondé sa "non-conclusion" sur le fait "qu'en 1979, l'excédent avait été sensiblement plus important que la normale et qu'il pouvait être considéré comme un excédent temporaire dans la mesure où il dépassait l'excédent chronique". Les Etats-Unis trouvaient ce raisonnement hautement suspect et ils ont demandé instamment au Groupe

¹IBDD, S27/126.

²Ibid., page 126.

spécial de le reconsidérer. Toutefois, même si ce raisonnement était accepté, il n'existait plus maintenant d'"excédent temporaire [dépassant] l'excédent chronique". En effet, la production intérieure totale de pommes était tombée de 7 131 000 tonnes en 1986/87 (campagne pendant laquelle les importations n'avaient pas été contingentées) à 6 500 000 tonnes en 1987/88. De quelque manière que l'on envisage les choses, la Communauté européenne ne pouvait donc pas légitimement se prévaloir des dispositions de l'article XI:2 c) ii).

3.49 En outre, la Communauté européenne n'avait pas résorbé l'excédent en le mettant à la disposition de consommateurs de la Communauté. L'article XI:2 c) ii) disposait additionnellement que l'excédent temporaire devait être résorbé "en [étant mis] à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché". Or, les statistiques disponibles indiquaient que, sur les pommes retirées du marché en 1986/87 (dernière campagne pour laquelle il existait des données), 46,7 pour cent avaient été utilisés pour l'alimentation des animaux, 20,6 pour cent avaient été distillés et 29,66 pour cent avaient été détruits. Seulement 3,04 pour cent avaient été distribués gratuitement. Deuxièmement, les pommes retirées par la Communauté étaient vendues pour l'alimentation des animaux à n'importe quel agriculteur et pas seulement aux agriculteurs pauvres et défavorisés. Troisièmement, la Communauté mettait en adjudication les pommes destinées à l'alimentation des animaux afin de les vendre au prix du marché. (Voir le Règlement (CEE) n° 1035/72, article 21 3) - "La cession des produits aux industries des aliments pour le bétail est effectuée par voie d'adjudication par l'organisme désigné par l'Etat membre intéressé.") Et, quatrièmement, plus de la moitié des pommes retirées du marché n'avaient reçu aucun des deux usages prévus par l'article XI:2 c) ii): 20,6 pour cent avaient été transformés en alcool et 29,66 pour cent avaient été détruits. La Communauté n'avait donc pas apporté la preuve qu'il lui incombait de fournir en ce qui concernait la résorption d'un excédent temporaire.

3.50 La CEE a soutenu que les caractéristiques particulières de la campagne de commercialisation 1987/88 permettaient de considérer que la Communauté avait dû faire face au cours de ladite campagne à un excédent temporaire. L'excédent avait été de loin supérieur à celui des campagnes de commercialisation précédentes. Le caractère temporaire ou non d'un excédent devait être déterminé d'après le niveau des retraits effectués pendant la campagne de commercialisation concernée, car c'était ceux-ci qui, en fait, mesuraient la différence entre les quantités produites et les quantités consommées. Pendant la campagne 1987/88, les retraits avaient porté sur 600 000 tonnes, chiffre très supérieur à ceux des campagnes précédentes à l'exception de 1984/85. S'il était exact que des retraits étaient effectués chaque année, c'était l'ampleur de ces retraits qui indiquait si les excédents étaient temporaires et non chroniques. Compte tenu des excédents traditionnellement constatés sur le marché (en moyenne, 9 pour cent de la production pour les six dernières campagnes de commercialisation), le niveau de l'excédent enregistré en 1987/88 en faisait, par définition, un excédent temporaire, contrairement aux affirmations des Etats-Unis. Le caractère temporaire de l'excédent de 1987/88 était par ailleurs évident dans la mesure où la Communauté n'avait recouru qu'exceptionnellement aux dispositions de l'article XI - pour les campagnes de commercialisation de 1987/88 et, auparavant, de 1978/79 - c'est-à-dire seulement dans les périodes où l'excédent communautaire était très élevé. C'était précisément parce que cet excédent était temporaire que la Communauté avait dû prendre des mesures de restriction des importations en 1988 alors qu'elle ne l'avait pas fait les années précédentes. Enfin, l'excédent communautaire était mis à la disposition de certains groupes de consommateurs de la Communauté à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché, conformément aux dispositions de l'article XI:2 c) ii). L'écoulement des pommes retirées du marché était régi par la réglementation communautaire, qui disposait que ces pommes devaient, entre autres, être distribuées à des organisations charitables et utilisées pour l'alimentation des animaux. Les règles communautaires prévoyaient que l'utilisation faite des produits retirés du marché ne devait, en aucun cas, perturber l'écoulement des produits faisant l'objet d'une commercialisation normale, et c'était pourquoi les pommes retirées du marché étaient écoulées soit à titre gratuit (distribution à des fins humanitaires), soit à des prix inférieurs à ceux du marché (pour l'alimentation des animaux). C'était pour cette raison que le Groupe spécial de 1980

avait pu conclure que les retraits opérés par la Communauté étaient conformes aux dispositions de l'article XI:2 c) ii).

3.51 Les Etats-Unis ont répondu que les retraits mesuraient seulement les différences de prix pour les pommes de qualité inférieure dans les Etats membres de la Communauté et (comme ils l'avaient fait valoir précédemment) étaient plus influencés par la situation du marché du jus de pomme concentré que par celle du marché des pommes fraîches de qualité supérieure que les Etats-Unis exportaient. Les pommes importées, en particulier les pommes des Etats-Unis, se situaient dans un créneau spécial du marché que les pommes de la Communauté ne pouvaient pas occuper et ces importations n'avaient pas eu d'incidence sur le prix des pommes produites dans la Communauté en 1987/88. Ainsi, alors que la menace du prélèvement variable avait fait monter artificiellement le prix des pommes importées et que la politique agricole commune avait provoqué une surproduction de pommes de qualité inférieure destinées à la transformation, la Communauté alléguait l'apparition d'un excédent "temporaire". Si cet "excédent" pouvait être qualifié de "temporaire", alors les contingents à l'importation temporaires pourraient devenir aussi temporaires que les excédents chroniques de la Communauté.

3.52 La CEE a soutenu que les données statistiques communiquées au Groupe spécial établissaient clairement qu'en 1987/88 l'excédent de la production communautaire par rapport à la demande avait été considérablement supérieur à la moyenne des excédents des années précédentes. Cet excédent, comme l'avait confirmé le Groupe spécial de 1980, était l'élément temporaire d'un excédent par ailleurs chronique. Il serait dénué de sens de ne retenir le concept d'excédent temporaire de l'Accord général que dans les domaines où n'existait aucun excédent périodique, chronique ou structurel. Rien dans l'Accord général ne pouvait être interprété comme signifiant que l'existence d'un excédent structurel enlevait des droits découlant dudit Accord pour ce qui concernait la réduction des excédents temporaires. L'Accord général lui-même reconnaissait l'existence de ces deux types d'excédents: sinon, pourquoi l'article XI:2 c) ii) aurait-il fait la distinction? Si l'existence de chacun de ces deux types d'excédents était reconnue, leur existence simultanée l'était également.

Article XXIII

3.53 Les Etats-Unis ont soutenu que les restrictions communautaires à l'importation contrevenant aux dispositions des articles X, XI et XIII, il existait une présomption que les droits résultant pour les Etats-Unis de l'Accord général avaient été annulés ou compromis. Citant, notamment, les dispositions pertinentes du Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance de 1979¹, les Etats-Unis ont déclaré qu'il y avait présomption qu'un avantage était annulé ou compromis - spécialement dans le cas de contingents - qu'un préjudice commercial réel ait été ou non occasionné. En fait, les Etats-Unis avaient subi un tel préjudice: ils avaient perdu 238 000 dollars sur les ventes de pommes en transit vers la CEE, 3,67 millions de dollars du fait d'annulations de commandes et 5 millions de dollars correspondant aux ventes attendues, et ils avaient aussi souffert d'une perturbation de leur marché et de ceux des pays tiers.

3.54 La CEE a fait valoir qu'elle n'avait enfreint aucune des dispositions de l'Accord général. Il n'existait donc aucune présomption que des droits que les Etats-Unis tenaient de l'Accord général avaient été annulés ou compromis. En outre, les Etats-Unis n'avaient souffert d'aucun préjudice commercial et, en réalité, leur part dans le secteur "autres pays" des importations communautaires de pommes était passée de 26,3 pour cent en 1985-87 à 67,8 pour cent pendant la période où les restrictions avaient été appliquées. De même, les éléments de preuve - y compris les statistiques officielles des Etats-Unis - ne corroboraient pas l'assertion de ce pays suivant laquelle les mesures prises par la CEE avaient perturbé les marchés des Etats-Unis et des pays tiers.

¹IBDD, S26/231.

DECLARATION D'UNE TIERCE PARTIE: CANADA

4.1 Le Canada a soutenu que les mesures communautaires étaient contraires à l'article XI:1 et que l'article XI:2 ne permettait pas de les justifier en tant qu'exception aux dispositions dudit article. Le Canada a fait observer qu'il avait exporté jusqu'à 13 000 tonnes au cours de la période de l'année visée par les restrictions communautaires. Le contingent prévu par le Règlement n° 1040/88 pour les "autres pays" - parmi lesquels il se rangeait - était de 17 600 tonnes. Ce contingent avait été déclaré épuisé le 22 avril 1988, c'est-à-dire deux jours après qu'il eut été annoncé. Les licences délivrées dans la période 15 février-22 avril 1988 pour les pommes en provenance du Canada correspondaient à un volume de 4 680 tonnes.

4.2 En ce qui concerne les prescriptions spécifiques de l'article XI:2, le Canada a fait valoir que l'excédent de pommes dans la CEE n'était pas temporaire, mais chronique. Les mesures de protection prises par la Communauté, qui venaient s'ajouter à la protection existante offerte par le régime applicable aux fruits et légumes dans le cadre de la PAC, n'étaient pas justifiées par l'application de mesures gouvernementales sur le marché intérieur, au sens de l'article XI:2 c) i). Aucune mesure de ce genre n'était en vigueur, puisque la CEE ne restreignait pas en pratique les quantités de pommes qui pouvaient être produites ou mises en vente. Le Canada a relevé que la production ne faisait l'objet d'aucune limitation. Le régime communautaire était essentiellement destiné, selon lui, à assurer un soutien des prix. Les retraits, à des prix nettement inférieurs à ceux du marché, offraient au mieux une dernière possibilité d'écouler les produits, mais n'avaient certes pas pour objet de restreindre leur mise en vente. L'affiliation aux organisations de producteurs, élément essentiel du système de retrait, était volontaire; le Règlement n° 1035/72 ne fixait ni contingent ni limite pour la mise en vente ou la production; et, comme le texte du Règlement avait un caractère discrétionnaire, les organisations de producteurs n'étaient pas tenues d'effectuer des retraits. Les retraits préventifs au titre de l'article 15a de ce même règlement étaient eux aussi laissés à la discrétion des Etats membres et des organisations de producteurs. Ce système n'était pas non plus efficace pour limiter les quantités mises en vente - ainsi, il avait été utilisé, en 1986/87, à moins de la moitié des possibilités autorisées.

4.3 A supposer même que ces systèmes soient considérés comme des "mesures gouvernementales ..." au sens de l'article XI:2 c) i), le Canada pensait que les restrictions à l'importation n'étaient pas nécessaires à leur application. Les mesures internes de retrait et de compensation concernant les pommes ne tenaient pas compte du volume des importations en provenance des pays tiers. Ceux-ci se trouvaient déjà empêchés de saper les prix par l'application d'un prix de référence et de dispositions instituant des prélèvements compensatoires. Le Canada a demandé au Groupe spécial de reconnaître que, comme les mesures à l'importation appliquées par la CEE étaient incompatibles avec ses obligations au titre de l'Accord général, elles annulaient ou compromettaient des avantages. Tout règlement du différend devait se faire sur une base NPF.

CONSTATATIONS

Introduction

5.1 Avant d'examiner les mesures visées au regard des articles XIII et X de l'Accord général, le Groupe spécial a étudié le régime de licences restrictif que la Communauté avait appliqué aux importations de pommes d'avril à août 1988 au regard de l'article XI, car la compatibilité avec cet article était l'élément déterminant pour apprécier si ce régime était conforme à l'Accord général. Considérant les faits et arguments relatifs à l'article XI en particulier, il a noté qu'en 1980¹, un groupe spécial avait établi un rapport sur une plainte impliquant le même produit que la présente affaire et

¹IBDD, S27/107-130.

un ensemble similaire de questions se rapportant à l'Accord général. Il a soigneusement pris note des arguments des parties concernant la valeur de précédent des recommandations de ce Groupe spécial et de groupes spéciaux antérieurs, ainsi que des arguments concernant ce que les parties contractantes sont en droit d'attendre de l'adoption de rapports de groupes spéciaux. Selon l'interprétation du Groupe spécial, son mandat l'autorisait à examiner la question dont il était saisi par les Etats-Unis à la lumière de toutes les dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce et de toutes celles relatives à son interprétation et sa mise en oeuvre. Il tiendrait compte du rapport du Groupe spécial de 1980 et de ce que les parties étaient en droit d'attendre de l'adoption de ce rapport, mais aussi d'autres pratiques du GATT et d'autres rapports de groupes spéciaux adoptés par les PARTIES CONTRACTANTES, ainsi que des circonstances particulières de la plainte à l'examen. En conséquence, le Groupe spécial ne s'est pas senti légalement tenu par l'ensemble des éléments du rapport du Groupe spécial de 1980 ni par l'argumentation juridique sur laquelle il repose.

Article XI:1

5.2 Le Groupe spécial a constaté que le régime de licences restrictif appliqué par la CEE aux importations de pommes d'avril à août 1988 constituait une restriction ou une prohibition à l'importation incompatible avec l'article XI:1 de l'Accord général. Il a noté que la Communauté n'avait présenté aucun argument réfutant cette conclusion.

Article XI:2 c) i)

5.3 Les passages pertinents de l'article XI:2 disposaient ce qui suit:

"2. Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants: ...

c) Restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet

i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ..."

Le Groupe spécial a noté que la CEE se prévalait des dispositions de l'article XI:2 pour justifier les restrictions qu'elle appliquait à l'importation de pommes. Il a rappelé que c'était à la partie contractante qui invoquait une exception à l'Accord général qu'il incombait de prouver qu'elle s'était conformée à toutes les conditions attachées à cette exception.¹ En conséquence, dans l'affaire à l'examen, il incombait à la CEE de démontrer que les mesures appliquées à l'importation de pommes étaient conformes à toutes les conditions énumérées à l'article XI:2 c) i) et XI:2 c), dernier paragraphe, afin de pouvoir prétendre, en vertu de ces dispositions, à être exempté de celles de l'article XI:1. Ces conditions étaient les suivantes:

- la mesure à l'importation doit constituer une restriction à l'importation (et non une prohibition);
- la restriction à l'importation doit s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêches;

¹Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Canada - Administration de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger" (IBDD, S30/147, 174); et rapport du Groupe spécial saisi de la question "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (L/6253, page 77).

- la restriction à l'importation et la restriction de l'offre ou de la production intérieure doivent s'appliquer à des produits "similaires", quelle qu'en soit la forme (ou, à défaut de production importante du produit similaire, à des produits qui peuvent leur être substitués directement);
- il doit y avoir des mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre les quantités d'un produit national qui peuvent être mises en vente ou produites;
- la restriction à l'importation doit être nécessaire à l'application de la restriction de l'offre intérieure;
- la partie contractante appliquant des restrictions à l'importation doit publier le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée; et
- les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ne devront pas avoir pour effet de réduire le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

5.4 Le Groupe spécial a noté que les conditions prévues à l'article XI:2 c) i) pour invoquer une exception à la prohibition générale des restrictions quantitatives rendaient cette disposition extrêmement difficile à observer dans la pratique. De fait, aucun groupe spécial n'avait jamais constaté qu'une partie contractante avait rempli toutes ces conditions. Le Groupe spécial n'ignorait pas que nombreux étaient ceux qui jugeaient cette disposition insatisfaisante et qu'il était question de la réviser. Il a cependant rappelé qu'il n'était pas dans les attributions des groupes spéciaux de proposer des modifications aux dispositions de l'Accord général et qu'ils avaient pour fonction de formuler des constatations relatives à l'interprétation de ces dispositions et à leur application.¹ Compte tenu de ce qui précède, le Groupe spécial est passé à l'examen des restrictions communautaires à l'importation de pommes à la lumière des conditions énoncées plus haut.

La mesure à l'importation doit constituer une restriction à l'importation

5.5 Le Groupe spécial a été d'avis que les prohibitions à l'importation n'étaient pas autorisées au titre de cette partie de l'article XI.² Il a considéré que l'article XI:2 (dernier paragraphe) fixait des conditions concernant le volume minimum d'importations qui devait être autorisé; il ne régissait pas la répartition de ce volume entre pays fournisseurs. Comme la CEE n'avait à aucun moment interdit toutes les importations de pommes, ses mesures constituaient une restriction à l'importation et non une prohibition des importations au sens de l'article XI:2 c) i).

La restriction à l'importation doit s'appliquer à un produit de l'agriculture ou des pêches

5.6 Le Groupe spécial a tenu compte de la longue pratique du GATT selon laquelle étaient considérés comme des produits de l'agriculture ou des pêches les produits repris aux chapitres 1 à 24 de la NCCD et il a partagé l'avis des deux parties qui estimaient que les mesures incriminées s'appliquaient à un produit de l'agriculture.

¹Déclaration ministérielle de 1982, IBDD, S29/10.

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Etats-Unis - Interdiction des importations de thon et des produits du thon en provenance du Canada" (IBDD, S29/96).

La restriction à l'importation et la restriction de l'offre intérieure doivent s'appliquer à des produits similaires, quelle qu'en soit la forme (ou, à défaut de production importante du produit similaire, à des produits qui peuvent leur être substitués directement)

5.7 Le Groupe spécial a examiné soigneusement les arguments des parties sur ce point, y compris l'argument selon lequel les différences de prix, de variété et de qualité entre les pommes chiliennes et celles de la CEE étaient telles qu'il ne pouvait s'agir de produits similaires au sens de cette disposition de l'Accord général. Il a conclu que si de telles différences existaient bien, comme ce pouvait être le cas pour de nombreux produits, elles ne l'emportaient pas sur la similarité fondamentale des produits. Les pommes de table, d'importation ou d'origine nationale, remplissaient une fonction similaire pour le consommateur et étaient commercialisées les unes et les autres sous l'appellation de pommes, c'est-à-dire comme des produits substantiellement similaires. Le Groupe spécial a donc constaté que les pommes de table de la Communauté et celles des Etats-Unis étaient des produits similaires au sens de l'article XI:2 c) i).

Il doit y avoir des mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre les quantités d'un produit national qui peuvent être mises en vente ou produites

5.8 Le Groupe spécial s'est d'abord demandé si la CEE appliquait bien des mesures "gouvernementales" conformes aux dispositions de l'article XI:2 c) i), puis si ces mesures avaient pour effet de restreindre l'offre intérieure au sens de cette même disposition. Il a noté que la Communauté ne faisait pas valoir qu'elle restreignait sa production de pommes, mais qu'elle en restreignait effectivement la commercialisation à l'aide d'un système de retraits du marché opérés principalement par des groupements de producteurs. Il a par ailleurs pris note de l'argument selon lequel ces retraits ne pouvaient pas être considérés comme des mesures "gouvernementales" au sens de l'article XI:2 c), étant donné que le système fonctionnait sur une base volontaire et de manière non contraignante. Il a rappelé que le concept de mesures "gouvernementales" avait déjà été examiné à plusieurs reprises en ce qui concerne différents articles de l'Accord général. En 1960, un groupe spécial examinant la question de savoir si les subventions financées par des perceptions non gouvernementales devaient faire l'objet d'une notification au titre de l'article XVI, a été d'avis qu' "... il convient d'examiner l'origine des fonds et la mesure dans laquelle l'Etat intervient éventuellement pour les réunir".¹ Un autre groupe spécial a constaté que les directives administratives informelles utilisées par le gouvernement japonais pour restreindre la production de certains produits agricoles pouvaient être considérées comme une mesure gouvernementale au sens de l'article XI:2, car elles émanaient du gouvernement et s'appliquaient dans le contexte japonais.² Un troisième groupe spécial a estimé que des mesures juridiquement non contraignantes pouvaient constituer des restrictions au sens de l'article XI:1 s'il "existait des incitations ou des désincitations suffisantes pour que des mesures non obligatoires prennent effet ... [et] si l'application de ces mesures ... dépendait essentiellement d'une action ou d'une intervention du gouvernement [car, dans ce cas,] ... les mesures auraient un effet équivalant à des prescriptions impératives et la différence entre les unes et les autres ne tiendrait qu'à la forme et non au fond".³

5.9 Le Groupe spécial a examiné les mesures communautaires à la lumière de ces décisions des PARTIES CONTRACTANTES. Il a noté que le régime interne que la Communauté appliquait aux pommes avait un caractère hybride qui combinait des éléments de responsabilité publique et privée.

¹Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Examen général prévu à l'article XVI, paragraphe 5" (IBDD, S9/202).

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Japon - Restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (L/6253, p. 94).

³Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Japon - Commerce des semi-conducteurs" (L/6309, p. 45).

Juridiquement, il y avait deux systèmes possibles: les achats directs de pommes effectués par les autorités des Etats membres et les retraits opérés par les groupements de producteurs. En vertu de ce deuxième système que la Communauté préférerait, l'intervention matérielle des autorités publiques était indirecte. Toutefois, le régime dans son ensemble était établi par un règlement communautaire qui en fixait la structure. Son fonctionnement dépendait de décisions communautaires fixant les prix et était assuré par les finances publiques; les pommes retirées du marché étaient écoulées selon des modalités prescrites par voie réglementaire. Le Groupe spécial a donc constaté que les systèmes d'achat et de retrait établis pour les pommes en vertu du Règlement n° 1035/72 (tel qu'il avait été modifié) de la Communauté pouvaient être considérés comme des mesures gouvernementales aux fins de l'article XI:2 c) i).

5.10 Ayant fait la constatation ci-dessus, le Groupe spécial s'est demandé si ces mesures gouvernementales avaient "pour effet de restreindre la quantité de [pommes communautaires] qui peut être mise en vente". Il a noté que le Groupe spécial de 1980 était arrivé à la conclusion suivante:

"la CEE restreignait effectivement la quantité de pommes qui pouvait être mises en vente, par le biais de son système d'achats d'intervention effectués par les Etats membres et de compensation accordée aux groupements de producteurs qui soustraient des pommes au marché".¹

Toutefois, ce Groupe spécial n'avait pas précisé sur quoi reposait cette conclusion. Il a également noté qu'en 1978, un groupe spécial² était arrivé à la conclusion contraire au sujet de la conformité avec l'article XI:2 c) i) du système communautaire établi, en vertu du même Règlement n° 1035/72, pour les tomates. Tout en prenant dûment note des rapports des groupes spéciaux antérieurs, il a estimé que ceux-ci ne relevaient pas de la responsabilité qui lui incombait en vertu de son mandat de procéder lui-même à un examen approfondi de ce point important.

5.11 L'examen que le Groupe spécial a fait du système d'intervention de la Communauté sur le marché des pommes l'a conduit à distinguer un certain nombre de caractéristiques particulièrement pertinentes dans l'optique de l'application de l'article XI:2 c) i). Le fonctionnement et les objectifs de ce système étaient essentiellement liés aux prix; le système était activé ou suspendu selon les mouvements des prix du marché par rapport aux prix d'objectif fixés par la Communauté. Cela était vrai tant pour l'intervention directe (achats) des Etats membres que pour les retraits décentralisés opérés sur le marché des pommes de table par les organisations de producteurs, qui pouvaient se faire à un prix légèrement supérieur à celui applicable dans le premier cas. Ce système avait donc pour effet d'offrir un prix plancher aux producteurs de la Communauté. Certaines années, il avait donné lieu au retrait de quantités substantielles de pommes du marché des pommes de table, mais la Communauté ne fixait aucun objectif ni limite quantitatifs pour ces retraits ni pour la quantité globale mise en vente. La quantité globale retirée du marché au cours d'une année donnée représentait un volume résiduel qui résultait du libre jeu des forces du marché et n'était pas déterminé par les autorités communautaires. De même, l'offre des producteurs, c'est-à-dire la quantité qu'ils pouvaient offrir à la vente, ne faisait l'objet d'aucune restriction quantitative. En assurant aux producteurs un prix minimal, mais en ne fixant aucun plafond en ce qui concerne la quantité admise à bénéficier de cette garantie, le régime communautaire pouvait en fait avoir l'effet d'une incitation pour les producteurs qui opéraient à la limite de la rentabilité, et accroître de ce fait le volume total de pommes offert à la vente. Comme il est indiqué au paragraphe 8, les restrictions à la mise en vente au titre de l'article XI:2 c) i) pouvaient être appliquées de diverses manières, mais le Groupe spécial a estimé que les caractéristiques susmentionnées du système

¹IBDD, S27/124.

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "CEE - Régime concernant les prix minimaux à l'importation, le certificat et le cautionnement pour certains produits transformés à base de fruits et légumes" (IBDD, S25/75-118).

communautaire soulevaient la question plus fondamentale de savoir si ce système constituait vraiment une restriction à la mise en vente au sens de l'article XI:2 c) i).

5.12 Le Groupe spécial a jugé nécessaire d'examiner une question d'interprétation fondamentale qu'impliquait cette disposition de l' Accord général: l'article XI:2 c) i) ne portait-il que sur les systèmes qui fixaient des limites aux quantités que les producteurs pouvaient offrir à la vente ou couvrait-il aussi les systèmes qui pouvaient entraîner une réduction de la quantité de produits mise à la consommation par suite de retraits effectués en fonction d'un prix plancher sans qu'il soit question d'objectifs quantitatifs. Le Groupe spécial a examiné cette question d'interprétation en se fondant sur le texte de l'article XI:2 c) i), le contexte dans lequel cette disposition figure dans l' Accord général, l'objet de celui-ci et les intentions de ses auteurs.

5.13 Le Groupe spécial a noté que l'article XI:2 c) i) faisait référence à des mesures gouvernementales qui "avaient pour effet de restreindre la quantité" du produit "qui peut être mise en vente ou produite". Etant donné le sens usuel du terme "pouvoir" (autoriser) et du terme "mettre en vente" (exposer à la vente sur un marché ou vendre), le texte de cet article donnait à penser que les mesures gouvernementales devaient comporter une limitation effective de la quantité que les producteurs nationaux étaient autorisés à vendre. Les mesures qui empêchaient simplement les consommateurs d'acheter des produits au-dessous de certains prix ne semblaient pas être visées par ce texte. Si le retrait d'un produit du marché, sans limitation gouvernementale du volume qui pouvait être vendu, entraînait dans le cadre de l'article XI:2 c) i), les termes "peut être" n'auraient pas de raison d'être. Toutefois, le Groupe spécial a tenu compte de l'argument selon lequel, dans le texte officiel de l' Accord général, cette disposition pouvait être interprétée d'une façon qui était axée davantage sur les effets sur le marché que sur l'orientation de la politique gouvernementale. Il avait été avancé, par exemple, que si une quantité de pommes était retirée du marché des pommes de table par suite de mesures gouvernementales, cela équivalait en fait à une restriction à la mise en vente au sens de l'article XI:2 c) i). Cette interprétation impliquerait une lecture plus souple de l'expression "peut être mise en vente". Le Groupe spécial a rappelé le principe juridique en vertu duquel les exceptions devaient être interprétées dans un sens étroit et il a estimé que ce principe allait à l'encontre d'une interprétation souple de l'article XI:2 c) i).

5.14 En ce qui concerne le contexte dans lequel cette disposition s'insère, le Groupe spécial a noté que le dernier paragraphe de l'article XI:2 disposait que les importations ne pouvaient être restreintes au titre de l'article XI:2 c) i) qu'en proportion de la production nationale, que le gouvernement ait choisi de restreindre les quantités pouvant être mises en vente ou celles pouvant être produites. Il était donc clair que, dans le cas de restrictions à la mise en vente également, les importations ne pouvaient être réduites que pour autant qu'il y ait diminution de la production. Les systèmes qui avaient pour effet d'empêcher, ou de dissuader effectivement, les producteurs de vendre leurs produits au-delà de quantités fixées pouvaient donc raisonnablement avoir un effet sur la production, car les producteurs avaient tendance à ne produire qu'à concurrence du plafond quantitatif fixé. Par contre, un système qui n'imposait aucune limitation à ce que les producteurs pouvaient vendre ne pouvait en soi constituer une restriction de la production. En conséquence, il ressortait du contexte de l'article XI:2 c) i) qu'un tel système n'était pas visé par celui-ci. Le Groupe spécial a également noté qu'à la différence du sous-alinéa i) de cet article, le sous-alinéa ii), qui concernait la résorption d'un excédent temporaire, ne stipulait pas qu'il y ait restriction de la production nationale pour justifier des restrictions à l'importation. Un programme de retraits qui n'était pas susceptible de limiter la production pouvait éventuellement tomber sous le coup du sous-alinéa ii), sous réserve, toutefois, que les prescriptions spécifiques de celui-ci soient respectées. La différence entre ces deux sous-alinéas était une indication supplémentaire, fournie par le contexte, du fait que le sous-alinéa i) ne pouvait pas être interprété aussi largement que le soutenait la Communauté.

5.15 En ce qui concerne l'objet du sous-alinéa i), le Groupe spécial a rappelé que le titre de l'article XI était "Elimination générale des restrictions quantitatives". Le sous-alinéa en question faisait une exception

à cette règle générale. Il permettait aux gouvernements, sous certaines conditions, d'appliquer à la frontière des restrictions à la production intérieure. Le Groupe spécial a en outre estimé que, comme l'une des fonctions fondamentales de l'Accord général était d'offrir un cadre juridique pour l'échange de concessions tarifaires, il fallait dûment veiller à éviter toute interprétation du sous-alinéa i) dans un sens qui porte atteinte à cette fonction. Il a noté que, contrairement à toutes les dispositions de l'Accord général autorisant expressément des mesures de protection des producteurs nationaux¹, le sous-alinéa i) ne prévoyait ni compensation de la part de la partie contractante qui s'en prévalait ni retrait compensatoire de concessions de la part des parties contractantes affectées par ces mesures, ce qui tenait au fait que le sous-alinéa i) ne visait pas à autoriser des mesures de protection. Dès lors qu'il pourrait être utilisé pour justifier des restrictions à l'importation qui ne soient pas la contrepartie d'une mesure gouvernementale propre à limiter la production, la valeur de l'Accord général comme cadre juridique pour l'échange de concessions tarifaires dans le domaine de l'agriculture serait gravement compromise.

5.16 Le Groupe spécial a également noté que, lors de la rédaction de cette disposition, il avait été convenu que l'exception prévue à l'article XI:2 c) i):

"... [n'avait] pas pour objet de donner la possibilité de mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère, mais simplement de permettre, dans des cas appropriés, l'application de mesures gouvernementales intérieures ..." ² Les auteurs avaient également donné une indication de la nature des mesures gouvernementales visées par cette disposition. Ils ont reconnu qu'une limitation de la production pouvait coexister avec des subventions³, mais que:

"... dans l'interprétation du mot "restreindre" employé à l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article XX, le point essentiel [était] que les mesures intérieures de restriction doivent effectivement maintenir la production nationale au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de restrictions."⁴

5.17 Compte tenu des considérations qui précèdent, le Groupe spécial a constaté que les mesures prises par la Communauté dans le cadre du système d'intervention concernant les pommes ne constituaient pas des restrictions à la mise en vente d'un type qui puisse justifier des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:2 c) i).

5.18 Cette constatation faite, le Groupe spécial a estimé qu'il n'avait pas besoin de poursuivre son examen au titre des autres critères du sous-alinéa i), en particulier de la question de savoir si les restrictions à l'importation étaient "nécessaires" au sens de cette disposition. Il est alors passé à l'examen des restrictions communautaires en se fondant sur le sous-alinéa ii).

¹Par exemple, articles XVIII:A et C, XIX et XXVIII.

²Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 97, paragraphe 16.

³Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 98, paragraphe 22.

⁴Rapports sur la Conférence de La Havane, p. 97, paragraphe 17.

Article XI:2 c) ii)

5.19 L'article XI:2 c) ii) prévoit une exception au paragraphe 1 dudit article pour les "restrictions à l'importation ... quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de résorber un excédent temporaire du produit national similaire ... en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché". Le Groupe spécial a par ailleurs pris note de l'avis du Groupe spécial de 1980 sur ce point, relevant que la constatation d'un "excédent temporaire [dépassant] l'excédent chronique" ne valait que pour 1979. Le sous-alinéa ii) exigeait manifestement du Groupe spécial qu'il se demande si, au moment où les restrictions à l'importation avaient été instituées, c'est-à-dire en avril 1988, il avait été démontré que l'excédent communautaire avait un caractère temporaire. Le Groupe spécial a été d'avis que la seule façon de faire une constatation sur ce point était de comparer l'excédent de pommes de la Communauté en 1988 avec celui des années précédentes. Se fondant sur les statistiques dont il disposait (voir le tableau I), il a observé que les quantités retirées avaient été variables jusqu'à la campagne de commercialisation 1987-88 comprise, mais que les stocks étaient restés relativement stables, à des niveaux qui dénotaient un excédent structurel substantiel. Le Groupe spécial a considéré, en outre, que dans le cas d'un excédent persistant, les variations de celui-ci d'une année à l'autre, qui étaient dans l'ordre des choses, ne constituaient pas un motif suffisant pour constater qu'il était temporaire en ce qui concerne une année particulière. Le Groupe spécial a donc constaté que l'excédent de 1988 ne pouvait pas être considéré comme temporaire et qu'en conséquence, la Communauté n'avait pas respecté les conditions à remplir pour appliquer des restrictions à l'importation au titre de l'article XI:2 c) ii). Compte tenu de cette constatation, le Groupe spécial a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner si les mesures communautaires étaient conformes aux autres prescriptions de cette disposition.

Article XI:2 c) (dernier paragraphe), article X:1 et article XIII:3 c):
Notification et application des contingents d'importation

5.20 Le Groupe spécial a reconnu que, comme il avait constaté que les mesures communautaires contrevenaient à l'article XI:1 et qu'elles n'étaient pas justifiées au regard de l'article XI:2 c) i) ou ii), un plus ample examen de l'application de ces mesures ne serait normalement pas nécessaire. Néanmoins, bien qu'il ait à examiner des mesures qui avaient déjà été supprimées, il a estimé qu'il convenait d'étudier l'application des mesures communautaires au regard des dispositions susmentionnées étant donné que les questions soulevées par les deux parties présentaient un grand intérêt sur le plan pratique.

5.21 Le Groupe spécial a estimé que la Communauté s'était conformée à l'obligation faite à l'article X:1 de publier les mesures en question "dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance", en les faisant paraître au Journal officiel des Communautés européennes. Il a noté que cette disposition ne faisait référence à aucun délai particulier entre la publication et l'entrée en vigueur.

5.22 Le Groupe spécial a noté que le Règlement n° 1040/88 de la Commission des Communautés européennes en date du 20 avril 1988 prévoyait, entre autres choses, l'ouverture d'un contingent de 17 600 tonnes à l'intention des "autres pays", dont les États-Unis, pour la période allant jusqu'au 31 août de cette année. L'utilisation de ce contingent était calculée sur la base des demandes de licences d'importation. Cependant, le régime de licences d'importation était en vigueur depuis le 14 février 1988 (Règlement n° 346/88). L'utilisation du contingent publié en avril partait donc du 14 février. Aussi, la répartition du contingent annoncée le 20 avril 1988 couvrait-elle une période qui commençait le 14 février 1988 et se terminait le 31 août 1988.

5.23 Le Groupe spécial a noté qu'en vertu de l'article XIII:3 b), "dans le cas de restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, la partie contractante qui les applique publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée ..." et que, selon l'article XIII:3 c), "dans le cas de contingents répartis entre les pays fournisseurs, la partie contractante qui applique la restriction informera dans les moindres délais toutes les autres parties contractantes intéressées à la fourniture du produit en question de la part du contingent, exprimé en volume ou en valeur, qui est attribuée pour la période en cours, aux divers pays fournisseurs et publiera tous renseignements utiles à ce sujet". Considérant l'objet de l'article XIII, qui est l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives, il a interprété ces dispositions comme prescrivant que le contingent total et la répartition des parts de contingent devaient être publiés pour une période ultérieure déterminée. Sinon, ni l'obligation énoncée à l'article XIII:3 c) d'informer dans les moindres délais les autres parties contractantes intéressées à la fourniture du produit en question, ni la prescription du paragraphe 3 b) d'imputer les produits en cours de route sur l'allocation contingente n'auraient de sens. Le Groupe spécial a donc considéré que la répartition de contingents rétroactifs n'était pas conforme aux prescriptions de l'article XIII:3 b) et c). Il a également interprété les prescriptions de l'article X:1 comme interdisant elles aussi les contingents rétroactifs. Il a donc constaté que la CEE avait contrevenu à ces prescriptions car elle n'avait publié la répartition du contingent qu'environ deux mois après le début de la période contingente.

5.24 Le Groupe spécial a également constaté que le texte de l'article XIII:3 b) signifiait clairement que les pommes en cours de route - c'est-à-dire déjà embarquées à destination de la CEE - au moment où la suspension de la délivrance de licences d'importation avait été publiée auraient dû être admises dans la CEE.

Article XXIII: annulation ou réduction d'avantages

5.25 Le Groupe spécial a pris note des arguments des deux parties en ce qui concerne les points de savoir si les mesures prises par la CEE avaient causé un préjudice commercial aux Etats-Unis et s'il fallait, en l'espèce, se prononcer à ce sujet pour les besoins d'une constatation établissant que des avantages avaient été annulés ou compromis. Il a tenu compte des dispositions du Mémoire d'accord concernant le règlement des différends¹ relatives à la présomption qu'un avantage a été annulé ou compromis dans le cas où il y a eu infraction aux obligations souscrites au titre de l'Accord général. Il a également pris note des interprétations données de ces dispositions par des groupes spéciaux antérieurs.² Il a fait sien l'opinion suivant laquelle l'article XI protégeait les atteintes des parties contractantes quant aux conditions de concurrence, et non quant au volume des échanges. Il n'était donc pas possible, avec des arguments reposant sur le volume des exportations, de faire tomber la présomption selon laquelle une mesure incompatible avec l'article XI annulait ou compromettrait un avantage.

¹Annexe du Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (IBDD, S26/237).

²Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Etats-Unis - taxes sur le pétrole et certains produits d'importation" (L/6175, pp. 20 à 25); Rapport du Groupe spécial sur les mesures appliquées par le Japon aux importations de cuir (IBDD, S31/102); et Rapport du Groupe spécial saisi de la question "Japon - restrictions à l'importation de certains produits agricoles" (L/6253, p. 94).

CONCLUSIONS

5.26 Les principales conclusions du Groupe spécial ont été les suivantes:

- Les restrictions appliquées par la CEE à l'importation de pommes étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XI:1 et n'étaient pas justifiées au regard de l'article XI:2;
- L'application d'une restriction rétroactive aux importations des "autres pays", dont les Etats-Unis, était incompatible avec les dispositions des articles X et XIII.