

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS265/R
15 octobre 2004

(04-4209)

Original: anglais

**COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – SUBVENTIONS À
L'EXPORTATION DE SUCRE
PLAINTÉ DE L'AUSTRALIE**

Rapport du Groupe spécial

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION.....	1
1. Mandat.....	1
2. Composition du Groupe spécial.....	1
3. Tierces parties	2
4. Réunion d'organisation.....	2
5. Réunions avec les parties et tierces parties	2
6. Rapports	2
II. DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DU GROUPE SPÉCIAL ET AUTRES QUESTIONS	3
1. Notification d'un intérêt en tant que tierce partie.....	3
2. Droits de tierce partie renforcés	3
3. Demande de procédures de travail additionnelles pour la protection des renseignements exclusifs.....	5
4. <i>Amicus curiae</i>	7
5. Infraction à la règle de confidentialité.....	7
III. ASPECTS FACTUELS.....	8
1. Produits visés.....	8
2. Quotas	8
3. Prix d'intervention	9
4. Prix de base et prix minimal	9
5. Cotisation à la production de base et cotisation B.....	9
6. Licences d'importation et d'exportation	10
7. Restitutions à l'exportation	10
8. Comité de gestion du sucre.....	10
9. Engagements.....	10
10. Régimes d'importations préférentielles.....	10
11. Réexamen.....	11
IV. PRINCIPAUX ARGUMENTS.....	11
A. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES	11
B. MANDAT	15
1. Dispositions et mesures en cause.....	15
2. Questions procédurales.....	19
C. CHARGE DE LA PREUVE	20
1. Aspect quantitatif.....	20
2. Aspect subventionnement à l'exportation	21
D. LE SUCRE C	22
1. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture	22
a) "Versement"	23
b) "Financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"	35
c) "versement à l'exportation"	40
2. À titre subsidiaire, article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	44
a) Point d) de la Liste exemplative des subventions à l'exportation	44
b) Article 1.1 de l'Accord SMC	48
3. Bonne foi	51
a) Les exportations de sucre C étaient compatibles avec les engagements de réduction	51
b) Bonne foi et estoppel	60
E. SUCRE "ÉQUIVALENT ACP/INDE"	68
1. Article 9:1 a) de l'Accord sur l'agriculture	68
2. Exemptions au moyen d'insertions unilatérales dans les Listes	70

3.	Application de la note de bas de page au "sucre équivalent ACP/Inde"	83
4.	Bonne foi et estoppel	87
F.	ARTICLE 3 DE L'ACCORD SMC	89
G.	ANNULATION OU RÉDUCTION D'AVANTAGES	97
V.	ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES	101
VI.	RÉEXAMEN INTÉIMAIRE	126
A.	MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES ET AUTRES	126
B.	MANDAT	127
C.	IL N'Y A PAS DE "PRODUCTEURS DE SUCRE C" NI DE "CULTIVATEURS DE BETTERAVES C" EN TANT QUE TELS	128
D.	RÉFÉRENCE AUX ENGAGEMENTS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE DÉPENSES BUDGÉTAIRES	128
E.	APPLICATION PAR LE GROUPE SPÉCIAL DU PRINCIPE D'ÉCONOMIE JURISPRUDENTIELLE EN CE QUI CONCERNE LES ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SMC	129
VII.	CONSTATATIONS	129
A.	ALLÉGATIONS PRINCIPALES ET ARGUMENTS GÉNÉRAUX DES PARTIES	129
B.	QUESTIONS PROCÉDURALES SOULEVÉES DANS LE PRÉSENT DIFFÉREND	130
1.	Contestations des Communautés européennes concernant la compétence du Groupe spécial au titre de son mandat	130
a)	Moment choisi pour soulever des exceptions concernant la compétence du Groupe spécial	131
b)	Demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants	132
c)	Absence alléguée d'indication appropriée des "mesures" visées par les allégations au titre de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture	135
d)	Absence alléguée d'indication appropriée des "versements" en tant que mesures distinctes ou allégations distinctes au titre des articles 3, 8 (et 9:1 c)) de l'Accord sur l'agriculture	136
i)	Arguments des parties	136
ii)	Évaluation par le Groupe spécial	137
e)	Absence alléguée d'indication appropriée des "allégations" au titre de l'article 9:2 b) iv) de l'Accord sur l'agriculture	141
i)	Arguments des parties	141
ii)	Évaluation par le Groupe spécial	141
f)	Absence alléguée d'indication appropriée des allégations en rapport avec la note de bas de page 1 de la Liste des CE (sucre ACP/Inde)	143
i)	Arguments des parties	143
ii)	Évaluation par le Groupe spécial	144
2.	Allégation des Communautés européennes selon laquelle le principe de l'estoppel empêche les plaignants de soumettre le présent différend	145
a)	Arguments des parties	145
b)	Évaluation par le Groupe spécial	146
3.	Mémoire d'amicus curiae de WVZ	150
a)	Contexte factuel	150
b)	Évaluation par le Groupe spécial	151
4.	Infraction à la règle de confidentialité	152
a)	Contexte factuel	152
b)	Évaluation par le Groupe spécial	153
C.	ORDRE D'ANALYSE SUIVI PAR LE GROUPE SPÉCIAL	154
D.	NIVEAUX D'ENGAGEMENT EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR LES EXPORTATIONS DE SUCRE SUBVENTIONNÉES	156
1.	Introduction	156

2.	Quel est le niveau d'engagement des Communautés européennes à la lumière de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde?	156
a)	Arguments des parties	156
b)	Évaluation par le Groupe spécial	159
i)	Introduction	159
ii)	Obligations figurant dans l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions à l'exportation – Articles 3, 8 et 9 de l'Accord sur l'agriculture	160
iii)	Interprétation des termes inclus dans les Listes des Membres de l'OMC	165
	Les dispositions de la Liste d'un Membre devraient être interprétées comme les dispositions d'un traité	165
	Principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile	167
iv)	Question du "conflit" entre les dispositions de la Liste d'un Membre et les dispositions de l'Accord sur l'agriculture	168
v)	Interprétation de la note de bas de page 1 des Communautés européennes concernant le sucre ACP/Inde:	172
	La note de bas de page 1 ne prévoit aucune "limitation" des subventions à l'exportation de sucre ACP/Inde	173
	La note de bas de page 1 ne prévoit aucun engagement pour le sucre "équivalent" au sucre ACP/Inde	176
	Conclusion	177
	La note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde peut-elle être considérée comme une deuxième composante du niveau d'engagement des Communautés européennes qui ne serait pas soumise à réduction en soi mais qui ferait partie du niveau d'engagement global des Communautés européennes qui a été réduit?	178
	La note de bas de page ACP/Inde n'indique pas de dépenses budgétaires et ne peut donc pas constituer une subvention à l'exportation compatible avec l'Accord sur l'agriculture	179
vi)	Conclusion sur la valeur et l'effet juridiques de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde	180
3.	Les Communautés européennes étaient-elles autorisées à s'écarter des obligations fondamentales énoncées dans l'Accord sur l'agriculture par le biais d'un écart par rapport au document sur les modalités?	181
a)	Arguments des parties	181
b)	Évaluation par le Groupe spécial	182
4.	Conclusion sur le niveau d'engagement des Communautés européennes concernant les exportations de sucre subventionné	186
E.	LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EXPORTENT-ELLES DU SUCRE SUBVENTIONNÉ EN QUANTITÉS QUI DÉPASSENT LE NIVEAU DE LEUR ENGAGEMENT CONTRAIREMENT AUX ARTICLES 3, 8 ET 9 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE?	187
1.	La charge de la preuve au titre de l'article 10:3 de l'Accord sur l'agriculture	187
2.	Application de la règle spéciale concernant la charge de la preuve au présent différend	188
a)	L'aspect quantitatif	188
b)	L'aspect subventionnement de l'allégation	189
3.	Les Communautés européennes ont-elles démontré que leurs exportations de sucre équivalent ACP/Inde n'étaient pas subventionnées?	189
a)	Arguments des parties	189
b)	Évaluation par le Groupe spécial	190
4.	Les Communautés européennes ont-elles démontré que leurs exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées?	190
a)	Introduction	190

b)	Arguments des parties.....	191
c)	Évaluation par le Groupe spécial.....	192
i)	<i>Manière dont le Groupe spécial comprend le régime communautaire applicable au sucre</i>	192
ii)	<i>Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture</i>	194
iii)	<i>La vente de betteraves C à des producteurs de sucre C constitue-t-elle un versement à l'exportation financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?</i>	194
	<i>Y a-t-il un versement?</i>	194
	<i>Un tel versement en nature par le biais de ventes des betteraves C à un prix inférieur au coût est-il effectué "à l'exportation"?</i>	199
	<i>Le versement en nature par le biais de ventes des betteraves C à un prix inférieur au coût est-il "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"?</i>	201
	<i>Conclusion</i>	205
iv)	<i>Le subventionnement croisé résultant du régime communautaire applicable au sucre constitue-t-il un versement à l'exportation en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?</i>	205
	<i>Le subventionnement croisé résultant du régime communautaire constitue-t-il un versement?</i>	205
	<i>Le versement est-il un versement à l'exportation?</i>	211
	<i>Ce versement par subventionnement croisé est-il financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?</i>	213
5.	Conclusion générale	216
6.	Interprétation et correction de la Liste des Communautés européennes à la lumière du document sur les modalités	217
a)	Arguments des parties.....	217
b)	Évaluation par le Groupe spécial.....	218
F.	ARTICLE 10:1 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE	220
1.	Arguments des parties	220
2.	Évaluation par le Groupe spécial	220
G.	ANNULATION OU RÉDUCTION D'AVANTAGES	220
1.	Arguments des parties	220
2.	Évaluation par le Groupe spécial	222
H.	ARTICLE 3 DE L'ACCORD SMC	225
1.	Arguments des parties	225
2.	Évaluation par le Groupe spécial	226
VIII.	CONCLUSIONS, RECOMMANDATION ET SUGGESTION	228
A.	CONCLUSIONS	228
B.	RECOMMANDATION	229
C.	SUGGESTION DU GROUPE SPÉCIAL	229
Annexe A:	Liste des pièces communiquées par les parties	230
Annexe B:	Niveaux d'engagement en matière de subventions à l'exportation (quantités) inscrits sur la Liste et exportations totales notifiées	235
Annexe C:	Schedule CXL: European Communities	236
Annexe D:	Demandes d'établissement d'un groupe spécial	237

AFFAIRES CITÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Argentine - Droits antidumping sur la viande de volaille</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Argentine - Droits antidumping définitifs visant la viande de volaille en provenance du Brésil</i> , WT/DS241/R, adopté le 19 mai 2003
<i>Australie - Cuir pour automobiles II</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Australie - Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles</i> , WT/DS126/R, adopté le 16 juin 1999, DSR 1999:III, 951
<i>Australie - Cuir pour automobiles II (article 21:5 - États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Australie - Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles - Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS126/RW et Corr.1, adopté le 11 février 2000, DSR 2000:III, 1189
<i>Australie - Saumons</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Australie - Mesures visant les importations de saumons</i> , WT/DS18/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, DSR 1998:VIII, 3327
<i>Brésil - Aéronefs</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Brésil - Programme de financement des exportations pour les aéronefs</i> , WT/DS46/AB/R, adopté le 20 août 1999, DSR 1999:III, 1161
<i>Brésil - Aéronefs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Brésil - Programme de financement des exportations pour les aéronefs</i> , WT/DS46/R, adopté le 20 août 1999, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS46/AB/R, DSR 1999:III, 1221
<i>Canada - Aéronefs</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils</i> , WT/DS70/AB/R, adopté le 20 août 1999, DSR 1999:III, 1377
<i>Canada - Aéronefs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils</i> , WT/DS70/R, adopté le 20 août 1999, tel que confirmé par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS70/AB/R, DSR 1999:IV, 1443
<i>Canada - Aéronefs (article 21:5 - Brésil)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils - Recours du Brésil à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS70/AB/RW, adopté le 4 août 2000, DSR 2000:IX, 4299
<i>Canada - Aéronefs (article 21:5 - Brésil)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Mesures visant l'exportation des aéronefs civils - Recours du Brésil à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS70/RW, adopté le 4 août 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS70/AB/RW, DSR 2000:IX, 4315
<i>Canada - Crédits et garanties pour les aéronefs</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Crédits à l'exportation et garanties de prêts accordés pour les aéronefs régionaux</i> , WT/DS222/R, adopté le 19 février 2002
<i>Canada - Produits laitiers</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers</i> , WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, adopté le 27 octobre 1999, DSR 1999:V, 2057
<i>Canada - Produits laitiers</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers</i> , WT/DS103/R, WT/DS113/R, adopté le 27 octobre 1999, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, DSR 1999:VI, 2097

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers - Recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, adopté le 18 décembre 2001
<i>Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers - Recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/RW, WT/DS113/RW, adopté le 18 décembre 2001, tel qu'infirmé par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW
<i>Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande II)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers - Deuxième recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2, adopté le 17 janvier 2003
<i>Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande II)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Canada - Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers - Deuxième recours des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS103/RW2, WT/DS113/RW2, adopté le 17 janvier 2003, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS103/AB/RW2, WT/DS113/AB/RW2
<i>CE - Amiante</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant</i> , WT/DS135/R et Add.1, adopté le 5 avril 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS135/AB/R
<i>CE - Bananes III</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes - Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes</i> , WT/DS27/AB/R, adopté le 25 septembre 1997, DSR 1997:II, 591
<i>CE - Bananes III (États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes - Plainte déposée par les États-Unis</i> , WT/DS27/R/USA, adopté le 25 septembre 1997, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS27/AB/R, DSR 1997:II, 943
<i>CE - Exportations de sucre (Australie)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Restitutions à l'exportation de sucre (recours de l'Australie)</i> , adopté le 6 novembre 1979, IBDD, S26/317
<i>CE - Exportations de sucre (Brésil)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Restitutions à l'exportation de sucre (recours du Brésil)</i> , adopté le 10 novembre 1980, IBDD, S27/74
<i>CE - Hormones</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)</i> , WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopté le 13 février 1998, DSR 1998:I, 135
<i>CE - Matériels informatiques</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes - Classement tarifaire de certains matériels informatiques</i> , WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, adopté le 22 juin 1998, DSR 1998:V, 1851
<i>CE - Matériels informatiques</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Classement tarifaire de certains matériels informatiques</i> , WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R, adopté le 22 juin 1998, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, DSR 1998:V, 1891

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>CE - Préférences tarifaires</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes - Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement</i> , WT/DS246/AB/R, adopté le 20 avril 2004
<i>CE - Préférences tarifaires</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Communautés européennes - Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement</i> , WT/DS246/R, adopté le 20 avril 2004, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS/246/AB/R
<i>CE - Volailles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Communautés européennes - Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles</i> , WT/DS69/AB/R, adopté le 23 juillet 1998, DSR 1998:V, 2031
<i>CEE (États membres) - Bananes I</i>	Rapport du Groupe spécial <i>CEE - Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres</i> , 3 juin 1993, non adopté, DS32/R
<i>Chili - Système de fourchettes de prix</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Chili - Système de fourchettes de prix et mesures de sauvegarde appliqués à certains produits agricoles</i> , WT/DS207/AB/R, adopté le 23 octobre 2002
<i>Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Corée - Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée</i> , WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adopté le 10 janvier 2001, DSR 2001:I, 5
<i>Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Corée - Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée</i> , WT/DS161/R, WT/DS169/R, adopté le 10 janvier 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, DSR 2001:I, 59
<i>États-Unis - Acier laminé à chaud</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Mesures antidumping appliquées à certains produits en acier laminés à chaud en provenance du Japon</i> , WT/DS184/AB/R, adopté le 23 août 2001
<i>États-Unis - Acier laminé à chaud</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Mesures antidumping appliquées à certains produits en acier laminés à chaud en provenance du Japon</i> , WT/DS184/R, adopté le 23 août 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS184/AB/R
<i>États-Unis - Article 301, Loi sur le commerce extérieur</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur</i> , WT/DS152/R, adopté le 27 janvier 2000, DSR 2000:II, 815
<i>États-Unis - Crevettes</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes</i> , WT/DS58/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, DSR 1998:VII, 2755
<i>États-Unis - Dérogation pour le sucre</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre appliquées au titre de la dérogation de 1955 et de la note introductive de la Liste de concessions tarifaires</i> , adopté le 7 novembre 1990, IBDD, S37/245
<i>États-Unis - Fils de coton</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan</i> , WT/DS192/AB/R, adopté le 5 novembre 2001
<i>États-Unis - Fils de coton</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan</i> , WT/DS192/R, adopté le 5 novembre 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS192/AB/R
<i>États-Unis - Fonds spécial pour l'environnement</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Taxes sur le pétrole et certains produits d'importation</i> , adopté le 17 juin 1987, IBDD, S34/154

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>États-Unis - FSC</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> , WT/DS108/AB/R, adopté le 20 mars 2000, DSR 2000:III, 1619
<i>États-Unis - FSC</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> , WT/DS108/R, adopté le 20 mars 2000, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS108/AB/R, DSR 2000:IV, 1677
<i>États-Unis - FSC (article 21:5 - CE)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> - <i>Recours des Communautés européennes à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS108/AB/RW, adopté le 29 janvier 2002
<i>États-Unis - FSC (article 21:5 - CE)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> - <i>Recours des Communautés européennes à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS108/RW, adopté le 29 janvier 2002, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS108/AB/RW
<i>États-Unis - FSC (article 22:6 - États-Unis)</i>	Décision de l'arbitre <i>États-Unis - Traitement fiscal des "sociétés de ventes à l'étranger"</i> - <i>Recours des États-Unis à l'arbitrage au titre de l'article 22:6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et de l'article 4.11 de l'Accord SMC</i> , WT/DS108/ARB, 30 août 2002
<i>États-Unis - Loi sur la compensation (Amendement Byrd)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention</i> , WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R, adopté le 27 janvier 2003
<i>États-Unis - Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>États-Unis - Réexamen à l'extinction des droits antidumping appliqués aux produits plats en acier au carbone traité contre la corrosion en provenance du Japon</i> , WT/DS244/AB/R, adopté le 15 décembre 2003
<i>États-Unis - Restrictions à l'exportation</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Mesures traitant les restrictions à l'exportation comme des subventions</i> , WT/DS194/R, adopté le 23 août 2001
<i>États-Unis - Sucre</i>	Rapport du Groupe spécial <i>États-Unis - Restrictions à l'importation de sucre</i> , adopté le 22 juin 1989, IBDD, S36/372
<i>Guatemala - Ciment I</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Guatemala - Enquête antidumping concernant le ciment Portland en provenance du Mexique</i> , WT/DS60/R, adopté le 25 novembre 1998, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS60/AB/R, DSR 1998:IX, 3797
<i>Guatemala - Ciment II</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Guatemala - Mesures antidumping définitives concernant le ciment Portland gris en provenance du Mexique</i> , WT/DS156/R, adopté le 17 novembre 2000, DSR 2000:XI, 5295
<i>Inde - Automobiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde - Mesures concernant le secteur automobile</i> , WT/DS146/AB/R, WT/DS175/AB/R, adopté le 5 avril 2002
<i>Inde - Automobiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Inde - Mesures concernant le secteur automobile</i> , WT/DS146/R, WT/DS175/R et Corr.1, adopté le 5 avril 2002
<i>Inde - Brevets (États-Unis)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde - Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture</i> , WT/DS50/AB/R, adopté le 16 janvier 1998, DSR 1998:I, 9
<i>Inde - Restrictions quantitatives</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels</i> , WT/DS90/AB/R, adopté le 22 septembre 1999, DSR 1999:IV, 1763

Titre abrégé	Titre complet de l'affaire et référence
<i>Inde - Restrictions quantitatives</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels</i> , WT/DS90/R, adopté le 22 septembre 1999, tel que confirmé par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS90/AB/R, DSR 1999:V, 1799
<i>Mexique - Sirop de maïs (article 21:5 - États-Unis)</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Mexique - Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis - Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS132/AB/RW, adopté le 21 novembre 2001
<i>Mexique - Sirop de maïs (article 21:5 - États-Unis)</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Mexique - Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis - Recours des États-Unis à l'article 21:5 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends</i> , WT/DS132/RW, adopté le 21 novembre 2001, tel que confirmé par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS132/AB/RW
<i>Thaïlande - Poutres en H</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Thaïlande - Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/AB/R, adopté le 5 avril 2001
<i>Thaïlande - Poutres en H</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Thaïlande - Droits antidumping sur les profilés en fer ou en aciers non alliés et les poutres en H en provenance de Pologne</i> , WT/DS122/R, adopté le 5 avril 2001, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS122/AB/R
<i>Turquie - Textiles</i>	Rapport de l'Organe d'appel <i>Turquie - Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements</i> , WT/DS34/AB/R, adopté le 19 novembre 1999, DSR 1999:VI, 2345
<i>Turquie - Textiles</i>	Rapport du Groupe spécial <i>Turquie - Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements</i> , WT/DS34/R, adopté le 19 novembre 1999, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, WT/DS34/AB/R, DSR 1999:VI, 2363

I. INTRODUCTION

1.1 La présente procédure a été engagée par trois parties plaignantes, à savoir l'Australie, le Brésil et la Thaïlande.

1.2 Dans des communications datées du 27 septembre 2002, l'Australie et le Brésil ont demandé l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes conformément à l'article 4 du *Mémorandum d'accord* sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("*Mémorandum d'accord*"), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994"), à l'article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*, et aux articles 4.1 et 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("*Accord SMC*"), au sujet des subventions à l'exportation accordées par les Communautés européennes à leur industrie sucrière.¹ L'Australie et le Brésil ont tenu des consultations avec les Communautés européennes à Genève les 21 et 22 novembre 2002 mais ces consultations n'ont pas abouti au règlement du différend.

1.3 Le 14 mars 2003, conformément à l'article 4 du *Mémorandum d'accord*, à l'article XXIII du GATT de 1994, à l'article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*, et aux articles 4 et 30 de l'*Accord SMC*, la Thaïlande a demandé l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes au sujet de certaines subventions accordées par les Communautés européennes dans le secteur du sucre.² Des consultations ont eu lieu à Genève le 8 avril 2003 mais n'ont pas permis de régler le différend.

1.4 Le 21 juillet 2003, l'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont demandé l'établissement d'un groupe spécial conformément aux articles 4:7 et 6 du *Mémorandum d'accord* et à l'article XXIII:2 du GATT de 1994.

1.5 À sa réunion du 29 août 2003, l'Organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial comme l'avaient demandé l'Australie (WT/DS265/21), le Brésil (WT/DS266/21) et la Thaïlande (WT/DS283/2), conformément à l'article 6 du *Mémorandum d'accord*. À cette réunion, les parties au différend sont convenues d'établir un seul groupe spécial conformément à l'article 9:1 du *Mémorandum d'accord*, doté du mandat type.

1. Mandat

1.6 Le mandat est le suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions pertinentes des accords visés cités par l'Australie dans le document WT/DS265/21, le Brésil dans le document WT/DS266/21 et la Thaïlande dans le document WT/DS283/2, les questions portées devant l'ORD par l'Australie, le Brésil et la Thaïlande dans ces documents; faire des constatations propres à aider l'ORD à formuler des recommandations ou à statuer sur les questions, ainsi qu'il est prévu dans lesdits accords."

2. Composition du Groupe spécial

1.7 Le 15 décembre 2003, l'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont demandé au Directeur général, en vertu de l'article 8:7 du *Mémorandum d'accord*, de déterminer la composition du Groupe spécial. L'article 8:7 est ainsi libellé:

¹ WT/DS265/1, G/L/569, G/AG/GEN/52, G/SCM/D47/1 et WT/DS266/1, G/L/570, G/AG/GEN/53, G/SCM/D48/1, respectivement.

² WT/DS283/1, G/L/613, G/AG/GEN/58, G/SCM/D53/1.

"Si un accord sur la composition du groupe spécial n'intervient pas dans un délai de 20 jours après la date d'établissement du groupe, le Directeur général, à la demande de l'une ou l'autre des parties et en consultation avec le Président de l'ORD et le Président du Comité ou Conseil compétent, déterminera la composition du groupe spécial en désignant les personnes qui lui paraissent les plus indiquées, conformément aux règles ou procédures spéciales ou additionnelles pertinentes de l'accord visé ou des accords visés qui sont invoqués dans le différend, après avoir consulté les parties au différend. Le Président de l'ORD informera les Membres de la composition du groupe spécial ainsi constitué au plus tard 10 jours après la date à laquelle il aura reçu une telle demande."

1.8 Le 23 décembre 2003, le Directeur général a donné au Groupe spécial la composition suivante:

Président: M. Warren Lavorel

Membres: M. Gonzalo Biggs
M. Naoshi Hirose

3. Tierces parties

1.9 L'Australie, la Barbade, le Belize, le Brésil, le Canada, la Chine, la Colombie, la Côte d'Ivoire, Cuba, les États-Unis, les Fidji, le Guyana, l'Inde, la Jamaïque, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis, le Swaziland, la Tanzanie, la Thaïlande et la Trinité-et-Tobago ont notifié leur intérêt de participer en tant que tierces parties aux travaux du Groupe spécial.

1.10 À la demande de certaines tierces parties, toutes les tierces parties ont été invitées à assister, en tant qu'observateurs, à l'intégralité des première et deuxième réunions de fond avec les parties (voir les paragraphes 2.5 à 2.9 ci-dessous).

4. Réunion d'organisation

1.11 Le 9 janvier 2004, le Groupe spécial a envoyé un projet de calendrier et un projet de procédures de travail aux parties. Ces projets ont été ensuite examinés à la réunion d'organisation que le Groupe spécial a tenue avec les parties le 14 janvier 2004. Le calendrier (provisoire) et les procédures de travail ont été adoptés tels qu'ils ont été modifiés à la réunion d'organisation. Aucune décision concernant les tierces parties n'a été prise à la réunion d'organisation (voir aussi les paragraphes 2.1 à 2.9 ci-dessous).

5. Réunions avec les parties et tierces parties

1.12 Le Groupe spécial a tenu une réunion avec les parties les 30 et 31 mars et 1^{er} avril 2004, et les 11 et 12 mai 2004. Conformément au paragraphe 6 de l'Appendice 3 du *Mémorandum d'accord*, les tierces parties ont été invitées à une séance réservée à cette fin pendant la première réunion de fond. Les tierces parties ont aussi été invitées à assister en tant qu'observateurs à l'intégralité des première et deuxième réunions de fond (voir les paragraphes 2.5 à 2.9 ci-dessous).

6. Rapports

1.13 Comme les Communautés européennes l'ont demandé conformément à l'article 9:2 du *Mémorandum d'accord* relatif à la pluralité des plaintes, le Groupe spécial remet trois rapports concernant le présent différend, un pour chaque partie plaignante.

1.14 Le Groupe spécial a remis ses rapports intérimaires aux parties le 4 août 2004. Le 17 août 2004, il a reçu des observations des parties. Le 24 août 2004, les parties ont présenté d'autres observations écrites sur les observations présentées le 17 août 2004. Le Groupe spécial a remis ses rapports finals aux parties le 8 septembre 2004.

II. DÉCISIONS PRÉLIMINAIRES DU GROUPE SPÉCIAL ET AUTRES QUESTIONS

1. Notification d'un intérêt en tant que tierce partie

2.1 Dans la présente affaire, la République du Kenya (le Kenya) et la République de Côte d'Ivoire (la Côte d'Ivoire) ont demandé, le 26 septembre 2003 et le 5 novembre 2003, respectivement, à participer en tant que tierces parties après que le délai de notification de dix jours spécifié par le Président de l'ORD lors de l'établissement du Groupe spécial eut expiré mais avant que les parties n'aient demandé au Directeur général de déterminer la composition du Groupe spécial conformément à l'article 8:7 du *Mémoire d'accord*. Les parties sont convenues d'accepter le Kenya en tant que tierce partie mais les plaignants se sont opposés à la participation de la Côte d'Ivoire.

2.2 L'article 10 du *Mémoire d'accord* est muet sur le moment où les Membres doivent notifier à l'ORD leur intérêt de participer en tant que tierces parties à un différend spécifique. Toutes les parties ont fait référence à la déclaration de juin 1994 du Président du Conseil du GATT, prévoyant un délai de notification de dix jours.³ Le statut de cette déclaration du Président a été examiné à plusieurs reprises à l'ORD et le moment opportun pour la présentation des notifications concernant un intérêt en tant que tierce partie a fait l'objet de propositions dans le cadre des négociations sur le *Mémoire d'accord*.

2.3 Le Groupe spécial a rappelé, entre autres choses, la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*, qui disposait ce qui suit: "[l]e *Mémoire d'accord* ... laisse aux groupes spéciaux une marge discrétionnaire pour s'occuper, toujours dans le respect des droits de la défense, des situations particulières qui peuvent se poser dans un cas précis et qui n'ont pas été expressément prévues".⁴ En outre, en ce qui concerne les deux demandes en cause, le Groupe spécial a noté que dans le présent différend:

- a) la sélection et la composition du Groupe spécial ne paraissaient pas avoir été perturbées; et
- b) les travaux du Groupe spécial n'avaient pas été entravés.

2.4 Sur la base de ces considérations, le Groupe spécial a donc décidé, dans sa décision du 16 janvier 2004, d'accepter comme tierces parties tous les Membres qui avaient exprimé un intérêt en tant que tierce partie et il n'a vu aucune raison de les traiter différemment. Ce faisant, le Groupe spécial a souligné que sa décision était spécifique au présent différend et n'était pas censée constituer une interprétation juridique du délai de notification de dix jours mentionné dans la déclaration du Président du Conseil du GATT.

2. Droits de tierce partie renforcés

2.5 Avant que le Groupe spécial ne commence ses travaux, Maurice, au nom de 14 pays ACP producteurs de sucre⁵, a demandé que le Groupe spécial accorde aux pays ACP des droits de tierce

³ Document C/COM/3 du Conseil du GATT.

⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, note de bas de page 138.

⁵ Barbade, Belize, Côte d'Ivoire, Fidji, Guyana, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Saint-Kitts-et-Nevis, Swaziland, Tanzanie et Trinité-et-Tobago.

partie élargis lors de la procédure du Groupe spécial. Au stade préliminaire du présent différend, c'est-à-dire avant que la moindre communication lui ait été présentée, le Groupe spécial n'était pas en mesure d'évaluer si la situation économique d'une quelconque tierce partie serait spécifiquement affectée par l'issue du présent différend. Toutefois, au vu de l'importance du commerce du sucre pour de nombreuses tierces parties, le Groupe spécial a, le 16 janvier 2004, rendu la décision suivante:

"Après avoir écouté les vues des parties et examiné les communications écrites des tierces parties sur cette question, le Groupe spécial a invité toutes les tierces parties à assister en tant qu'observateurs à l'intégralité de la première réunion de fond; à présenter une communication écrite au Groupe spécial et à recevoir les communications présentées par les parties et tierces parties à cette réunion; et à présenter leurs vues oralement à une séance réservée à cette fin dans le cadre de cette réunion."

2.6 Dans une lettre datée du 1^{er} avril 2004, les mêmes pays ont demandé des droits de tierce partie renforcés pour le reste de la procédure du Groupe spécial. Après que les parties eurent formulé des observations au sujet de cette demande, le Groupe spécial a décidé, dans une décision datée du 14 avril 2004, "qu'en plus des droits déjà prévus dans le *Mémoire d'accord*, dans les procédures de travail adoptées par le présent Groupe spécial, ainsi que dans sa décision du 16 janvier 2004 (voir le paragraphe 2.4 ci-dessus), les droits additionnels suivants étaient accordés à *toutes* les tierces parties aux fins de la présente affaire:

- a) "les tierces parties recevront une copie des questions écrites posées aux parties dans le cadre de la première réunion de fond du Groupe spécial;
- b) les tierces parties recevront les réfutations écrites présentées par les parties à la deuxième réunion du Groupe spécial et les réponses des parties aux questions mentionnées au point i) ci-dessus;
- c) les tierces parties pourront assister en tant qu'observateurs à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial qui aura lieu les 11 et 12 mai 2004 (mais il n'est pas prévu que les tierces parties présentent une autre communication écrite ou fassent une déclaration orale au Groupe spécial au cours de cette deuxième réunion); et
- d) les tierces parties enverront le résumé de leurs arguments respectifs figurant dans le projet de partie descriptive du rapport du Groupe spécial."

2.7 En examinant s'il y avait lieu d'accorder des droits additionnels aux tierces parties, le Groupe spécial a estimé qu'il était important de veiller à ne pas gommer indûment la distinction faite dans le *Mémoire d'accord* entre les droits des parties et ceux des tierces parties. En outre, le Groupe spécial a considéré que, pour assurer la régularité de la procédure, il était approprié d'accorder les mêmes droits procéduraux à *toutes* les tierces parties."

2.8 Au nom des pays ACP exportateurs de sucre, le Guyana a demandé, le 22 avril 2004, que les pays ACP producteurs de sucre soient autorisés à "présenter des arguments, y compris des déclarations et des observations orales" à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial avec les parties.

2.9 Après avoir examiné la demande du Guyana au nom des pays ACP producteurs de sucre, le Groupe spécial n'a pas estimé nécessaire de modifier sa décision du 14 avril 2004 (voir les paragraphes 2.6 et 2.7 ci-dessus) et a invité à nouveau toutes les tierces parties à assister à la deuxième réunion du Groupe spécial en tant qu'"observateurs", étant entendu qu'elles ne présenteraient aucune (autre) déclaration écrite ou orale au Groupe spécial.

3. Demande de procédures de travail additionnelles pour la protection des renseignements exclusifs

2.10 Le 13 janvier 2004, l'Australie et la Thaïlande ont demandé que le Groupe spécial adopte des procédures de travail additionnelles pour la protection des renseignements exclusifs achetés à LMC International (LMC) et se rapportant aux données sur les coûts de production du sucre dans les CE que les parties plaignantes, d'après leurs allégations, utiliseraient dans leur première communication écrite.⁶ Ces procédures de travail additionnelles, entre autres choses, limiteraient l'accès des tierces parties à ces renseignements confidentiels par voie de prescriptions de "consultation uniquement".

2.11 Les Communautés européennes se sont opposées⁷ à la demande, faisant valoir, entre autres, que les données statistiques de LMC n'étaient pas le type de renseignements qui devraient bénéficier de règles exceptionnelles et additionnelles pour la protection des renseignements confidentiels. Elles ont ajouté que les règles proposées par l'Australie et la Thaïlande étaient discriminatoires vis-à-vis des tierces parties qui seraient uniquement habilitées à "consulter" les données confidentielles.

2.12 Après avoir examiné les arguments des parties, le Groupe spécial a décidé, dans une décision datée du 27 janvier 2004, de rejeter la demande de l'Australie et de la Thaïlande.

2.13 Le Groupe spécial a rappelé en particulier que les dispositions suivantes du *Mémoire d'accord* et des Règles de conduite étaient pertinentes et applicables s'agissant de la question des renseignements confidentiels dans les procédures de règlement des différends de l'OMC.

2.14 L'article 18:2 du *Mémoire d'accord* sur les communications avec les groupes spéciaux ou l'Organe d'appel dispose ce qui suit:

"2. Les communications écrites présentées au groupe spécial ou à l'Organe d'appel seront traitées comme confidentielles, mais elles seront tenues à la disposition des parties au différend. Aucune disposition du présent mémorandum d'accord n'empêchera une partie à un différend de communiquer au public ses propres positions. *Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués par un autre Membre au groupe spécial ou à l'Organe d'appel et que ce Membre aura désignés comme tels.* Une partie à un différend fournira aussi, si un Membre le demande, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses exposés écrits qui peuvent être communiqués au public." (pas d'italique dans l'original)

En outre, le paragraphe 3 de l'Appendice 3 du *Mémoire d'accord* dispose ce qui suit:

"3. Les délibérations du groupe spécial et les *documents qui lui auront été soumis resteront confidentiels.* Aucune disposition du présent mémorandum d'accord n'empêchera une partie à un différend de communiquer au public ses propres positions. *Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués par un autre Membre au groupe spécial et que ce Membre aura désignés comme tels.* Dans les cas où une partie à un différend communiquera

⁶ À ce sujet, l'Australie et la Thaïlande ont envoyé conjointement une communication écrite au Groupe spécial le 13 janvier 2004 et l'Australie, avec le soutien de la Thaïlande, a envoyé une autre communication écrite au Groupe spécial le 19 janvier 2004. Enfin, l'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont également envoyé une communication écrite au Groupe spécial le 23 janvier 2004.

⁷ Le Groupe spécial a reçu des communications écrites des Communautés européennes le 3 janvier 2004 et le 15 janvier 2004. Bien qu'il ne les ait pas sollicitées, le Groupe spécial a aussi reçu des communications écrites de trois tierces parties: les Fidji le 16 janvier 2004, Maurice le 16 janvier 2004 et la Jamaïque le 20 janvier 2004.

au groupe spécial une version confidentielle de ses exposés écrits, elle fournira aussi, si un Membre le demande, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses exposés qui peuvent être communiqués au public." (pas d'italique dans l'original)

2.15 Le Groupe spécial a de plus décidé ce qui suit: "Toutes les parties et tierces parties devraient donc traiter comme confidentiel tout renseignement identifié par une partie au présent différend comme confidentiel (y compris les données statistiques de LMC si l'Australie et la Thaïlande les avaient désignées comme telles). Les parties et tierces parties ne divulgueront aucun de ces renseignements sans l'autorisation formelle de la partie qui les a désignés comme confidentiels. À cet égard, les parties et tierces parties sont responsables de tous les membres de leur délégation. En particulier, aucun membre de la délégation d'une partie ou tierce partie ne divulguera à une personne ne faisant pas partie de la délégation le moindre renseignement désigné comme confidentiel par une partie au présent différend. Ces renseignements pourraient être utilisés uniquement aux fins des communications et de l'argumentation présentées dans le présent différend."

2.16 Le Groupe spécial a également relevé qu'il avait le droit non seulement de recevoir des renseignements confidentiels mais aussi de les demander. À cet effet, l'article 13 du *Mémorandum d'accord* sur le droit de demander des renseignements dispose ce qui suit:

"1. Chaque groupe spécial aura le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques. Toutefois, avant de demander de tels renseignements ou avis à toute personne ou à tout organisme relevant de la juridiction d'un Membre, il en informera les autorités de ce Membre. Les Membres devraient répondre dans les moindres délais et de manière complète à toute demande de renseignements présentée par un groupe spécial qui jugerait ces renseignements nécessaires et appropriés. *Les renseignements confidentiels ne seront pas divulgués sans l'autorisation formelle de la personne, de l'organisme ou des autorités du Membre qui les aura fournis.*" (pas d'italique dans l'original)

2.17 Le Groupe spécial était d'avis que les parties et les tierces parties étaient liées par les dispositions sur la confidentialité du *Mémorandum d'accord*. Dans les présentes circonstances, ces dispositions étaient, selon le Groupe spécial, suffisantes pour protéger la confidentialité des données statistiques de LMC au cours des travaux du groupe spécial et par la suite, comme il est indiqué plus haut.

2.18 Quant au Groupe spécial, conformément au *Mémorandum d'accord* et aux Règles de conduite⁸, il était tenu de ne pas divulguer, dans ses rapports ou d'une quelconque autre manière, des renseignements désignés comme confidentiels par une partie dans le cadre de la présente procédure.

2.19 Enfin, le Groupe spécial a rappelé qu'il avait le droit de reconsidérer la nécessité de procédures de travail additionnelles pour la protection des renseignements confidentiels si les circonstances changeaient et justifiaient alors de telles procédures de travail exceptionnelles après consultation des parties.

⁸ S'agissant de l'obligation pour le Groupe spécial (et les membres du Secrétariat) de respecter la confidentialité, les articles III:2 et IV:1 et VII:1 des Règles de conduite pour le règlement des différends confirment que les membres du Groupe spécial et le personnel du Secrétariat aidant le Groupe spécial préserveront à tout moment la confidentialité des délibérations et procédures de règlement des différends ainsi que de tout renseignement identifié par une partie comme confidentiel. Aucune personne visée n'utilisera à aucun moment les renseignements obtenus au cours de ces délibérations et procédures à son avantage ou à l'avantage d'autrui.

4. *Amicus curiae*

2.20 Le 24 mai 2004, le Groupe spécial a reçu un mémoire d'*amicus curiae* non demandé de Wirtschaftliche Vereinigung Zucker ("WVZ"), association représentant les producteurs de sucre allemands. Le Groupe spécial a invité les parties à formuler des observations à cet égard si elles le souhaitaient. L'Australie, le Brésil et la Thaïlande ont demandé dans leurs observations que le Groupe spécial rejette le document communiqué par WVZ pour des raisons, entre autres, de régularité de la procédure et de communication tardive du document. Les Communautés européennes n'ont pas souhaité faire d'observations sur le document de WVZ.

5. **Infraction à la règle de confidentialité**

2.21 Le 2 juin 2004, le **Brésil** a informé le Groupe spécial que le mémoire d'*amicus curiae* communiqué par WVZ divulguait des renseignements que le Brésil avait communiqués au Groupe spécial à titre confidentiel. En conséquence, le Brésil souhaitait porter cette infraction à la règle de confidentialité à l'attention du Groupe spécial et a demandé que le Groupe spécial "enquête sur la manière dont l'infraction s'était produite". La Thaïlande a appuyé la demande faite par le Brésil à cet égard.

2.22 Le **Groupe spécial** a noté la gravité de la question en cause et a invité les parties et les tierces parties à formuler des observations sur l'allégation du Brésil et sur la réparation appropriée "si une telle infraction s'était effectivement produite". Ces observations devaient être communiquées avant la fin de la journée du 8 juin 2004.

2.23 Les **Communautés européennes** ont noté qu'elles attachaient la plus haute importance au strict respect des règles de confidentialité énoncées dans le *Mémorandum d'accord* et dans les procédures de travail du Groupe spécial par toutes les parties et tierces parties. Elles partageaient les préoccupations exprimées par le Brésil. Elles ont en outre fait observer qu'elles avaient traité comme strictement confidentiels tous les renseignements désignés comme tels par le Brésil dans les présentes procédures.

2.24 Le 4 juin 2004, le Groupe spécial a, dans une lettre, invité les parties et les tierces parties à formuler des observations "sur l'allégation du Brésil, et sur la réparation appropriée si une telle infraction s'était effectivement produite".

2.25 Le Groupe spécial a reçu des réponses, datées du 8 juin 2004, de l'Australie, des Communautés européennes (parties) et de l'Inde (tierce partie). Les trois Membres ont tous appuyé la demande du Brésil (voir le paragraphe 2.21 ci-dessus).

2.26 Le 10 juin 2004, le Groupe spécial a, dans une lettre, demandé des renseignements à WVZ "au sujet de[s] source[s] exacte[s] (documents, sites Web, etc.) utilisée[s] pour les données mentionnées" dans son document. Le Groupe spécial a en outre demandé "des renseignements concernant les dénominations monétaires originales dans les cas où elles différaient des dénominations en euros utilisées" dans le document.

2.27 Le Groupe spécial a reçu le 15 juin 2004 une réponse de WVZ, dans laquelle WVZ indiquait qu'elle avait pu examiner une annexe de la communication du Brésil, le rapport de Datagro, qui renvoyait à une étude de LMC autre que celle que WVZ avait utilisée dans le document reçu par le Groupe spécial le 24 mai 2004. Selon WVZ, ce document de LMC n'était pas désigné comme confidentiel. Elle indiquait également que WVZ n'était "pas en mesure de révéler la source de ses renseignements concernant les éléments de preuve fournis par le Brésil".

2.28 Des observations sur la réponse de WVZ ont été communiquées par le Brésil le 18 juin 2004, dans lesquelles le Brésil réitérait sa demande (voir le paragraphe 2.21) visant à ce que le Groupe spécial rejette sans formalité le mémoire d'*amicus curiae* de WVZ. Le Brésil a aussi demandé que le Groupe spécial "présente un rapport complet sur cet incident à l'Organe de règlement des différends".

III. ASPECTS FACTUELS

3.1 Les Communautés européennes ont établi en 1968 une organisation commune du marché dans le secteur du sucre, dont les principales règles sont aujourd'hui énoncées dans le "Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre" (le Règlement), daté du 19 juin 2001. Le Règlement est valable pour les campagnes de commercialisation 2001/02 à 2005/06 et les renseignements figurant ci-dessous ont trait à ces campagnes.

3.2 Le Règlement établit les règles de base concernant, entre autres, les prix d'intervention pour le sucre brut et le sucre blanc, respectivement; le prix de base et le prix minimal pour les betteraves; les quotas A et B ainsi que le sucre C; les licences d'importation et d'exportation; les cotisations; les restitutions à l'exportation; et les régimes d'importations préférentielles.

1. Produits visés

3.3 Le régime communautaire applicable au sucre s'applique, entre autres, aux sucres de canne et de betterave, aux betteraves à sucre et aux cannes à sucre, ainsi qu'à l'isoglucose.⁹ Les cannes à sucre et les betteraves à sucre sont principalement transformées en sucre brut et/ou en sucre blanc.

2. Quotas

3.4 Le régime applicable au sucre établit deux catégories de quotas de production: l'un pour le sucre A et l'autre pour le sucre B (voir le paragraphe 3.6). Ces quotas représentent les quantités maximales admises à bénéficier d'un soutien des prix intérieurs et de subventions directes à l'exportation ("restitutions" selon la terminologie des CE). Le système de quotas ne fixe pas de limites quant aux quantités de sucre qui peuvent être produites ou exportées. Toutefois, le sucre produit en sus des quantités A et B, appelé sucre C, bien qu'il ne soit pas soumis à quota, ne peut pas bénéficier d'un soutien des prix intérieurs ou de subventions directes à l'exportation et doit être exporté.¹⁰ S'il n'est pas prouvé que le sucre C a été exporté dans les délais requis, un montant est prélevé sur ce sucre.¹¹

3.5 Les quotas de production du sucre sont attribués tout d'abord aux États membres, les quotas actuels étant valables pour les campagnes de commercialisation 2001/02 à 2005/06. À leur tour, les États membres attribuent un quota à chaque entreprise (transformateur) sur la base de sa production effective pendant une période de référence déterminée.¹²

3.6 Le Règlement fixe un quota de base pour l'ensemble de la Communauté pour la production des sucres A et B. Les quantités de base pour les sucres A et B sont respectivement de 11 894 223,3 tonnes (sucre blanc)¹³ et de 2 587 919,20 tonnes (sucre blanc).¹⁴ Chacune de ces quantités est répartie entre les États membres, qui à leur tour attribuent des quantités aux entreprises productrices établies sur leur territoire. Un État membre peut effectuer des transferts de quotas entre

⁹ Article premier du Règlement.

¹⁰ Article 10.5 du Règlement.

¹¹ Article 13 du Règlement.

¹² Considérant 11 du Règlement.

¹³ Article 11.1 du Règlement.

¹⁴ Article 11.2 du Règlement.

entreprises, "en prenant en considération l'intérêt de chacune des parties concernées, et notamment celui des producteurs de betteraves ou de cannes à sucre", à concurrence de 10 pour cent du quota A ou B d'une entreprise (à quelques exceptions limitées près).¹⁵ Chaque entreprise peut reporter à la campagne de commercialisation suivante le sucre qu'elle a produit en dépassement de ses quotas A et B (c'est-à-dire le sucre C), dans la limite de 20 pour cent de son quota A.¹⁶ Elle peut également reporter tout ou partie de sa production de sucre B. En outre, une entreprise peut reporter tout ou partie de sa production de sucres A et B qui a été reclassée en sucre C après réduction des quantités garanties conformément à l'article 10 du Règlement. Les quantités reportées doivent être stockées pendant 12 mois consécutifs à compter d'une date à déterminer.¹⁷

3. Prix d'intervention

3.7 Afin d'atteindre les objectifs de la politique agricole commune et de stabiliser le marché communautaire du sucre, le Règlement des CE prévoit l'achat de sucre par des organismes d'intervention. À cette fin, un prix d'intervention est fixé à un niveau qui assurera un revenu équitable aux producteurs de betteraves ou de cannes à sucre.¹⁸ Le prix d'intervention valable pour la qualité type¹⁹ est de 63,19 euros par 100 kg pour le sucre blanc et de 52,37 euros par 100 kg pour le sucre brut.²⁰ Le prix effectivement obtenu pour le sucre blanc est, en moyenne, d'environ 10 à 20 pour cent supérieur au prix d'intervention. Le prix d'intervention est valable sur le marché intérieur et en tant que prix minimal garanti devant être payé par les acheteurs communautaires pour le sucre importé des États ACP et d'Inde.

4. Prix de base et prix minimal

3.8 Un prix de base pour la betterave de la qualité type²¹ soumise à quota est calculé à partir du prix d'intervention du sucre blanc et a été fixé à 47,67 euros par tonne.²² Le Règlement fixe également les prix minimaux pour les betteraves A et B, de la qualité type, destinées à être transformées en sucres A et B, respectivement, qui sont payés par les fabricants de sucre lors de l'achat de betteraves. Le prix minimal de la betterave A a été fixé à 46,72 euros par tonne tandis que le prix minimal de la betterave B a été fixé à 32,42 euros par tonne.²³ Les fabricants sont tenus de payer aux cultivateurs au moins le prix minimal pour les betteraves A et B qu'ils transforment en sucres A et B. Le prix payé par le fabricant pour la betterave destinée à la production de sucre C peut être inférieur à celui qui est payé pour les betteraves A et B.²⁴

5. Cotisation à la production de base et cotisation B

3.9 Conformément à l'article 15, une cotisation à la production de base est perçue des fabricants sur leur production, entre autres, de sucres A et B, lorsque les prévisions et les ajustements²⁵ se traduisent par une perte globale prévisible.²⁶ Cette cotisation ne dépasse pas 2 pour cent du prix

¹⁵ Article 12 du Règlement.

¹⁶ Règlement (CEE) n° 65/82 de la Commission, article 2.

¹⁷ Article 14 du Règlement.

¹⁸ Considérant 2 du Règlement.

¹⁹ "Il convient que ces qualités types correspondent à des qualités moyennes représentatives pour les sucres produits dans la Communauté et il est indiqué de déterminer lesdites qualités types par des critères en usage dans le commerce." Considérant 3 du Règlement.

²⁰ Article 2 du Règlement.

²¹ Pour la définition de la "qualité type" de la betterave, voir l'annexe II du Règlement.

²² Article 3 du Règlement.

²³ Article 4 et article 5 du Règlement.

²⁴ Article 21 du Règlement.

²⁵ Paragraphes 1 et 2 de l'article 15 du Règlement.

²⁶ Voir le paragraphe 3 de l'article 15 du Règlement.

d'intervention du sucre blanc. Une autre cotisation s'élevant au maximum à 37,5 pour cent du prix d'intervention du sucre B peut être perçue si la perte n'est pas intégralement couverte par les recettes provenant de la cotisation susmentionnée.

6. Licences d'importation et d'exportation

3.10 Les importations et les exportations, entre autres choses, de sucre de canne ou de betterave et d'isoglucose réalisées par les Communautés européennes sont subordonnées à la présentation d'une licence d'importation ou d'exportation délivrée par les États membres concernés. Ces licences sont valables dans toute la Communauté et sont subordonnées à la constitution d'une garantie.

7. Restitutions à l'exportation

3.11 Pour que, entre autres, les produits mentionnés au paragraphe 3.3 ci-dessus puissent être exportés sans autre transformation aux prix du marché mondial, la différence entre le prix sur le marché mondial et le prix dans la Communauté peut être couverte par des restitutions à l'exportation. La restitution à l'exportation accordée pour le sucre brut ne peut pas dépasser celle qui est accordée pour le sucre blanc. Ces restitutions sont les mêmes pour l'ensemble de la Communauté et pour tous les sucres à l'exception du sucre C, mais peuvent varier en fonction de la destination. Les restitutions peuvent être fixées de façon périodique ou par voie d'adjudication pour les produits pour lesquels cette procédure a été utilisée dans le passé.²⁷ Les restitutions sont financées directement sur le budget communautaire. Toutefois, le système de cotisations décrit au paragraphe 3.9 est destiné à recouvrer auprès des producteurs communautaires une partie du coût des restitutions à l'exportation accordées pour le sucre soumis à quota qui est produit en dépassement de la consommation communautaire.

8. Comité de gestion du sucre

3.12 L'article 42 du Règlement établit un Comité de gestion du sucre afin d'aider la Commission des CE à examiner toute question qui lui est transmise par la Commission ou par un État membre en ce qui concerne la gestion du régime applicable au sucre, comme l'élaboration de prévisions concernant l'offre et la demande.

9. Engagements

3.13 Les engagements énoncés dans le tableau de la section II de la Partie IV de la Liste des CE s'élèvent à 499,1 millions d'euros et 1 273,5 milliers de tonnes. Une note de bas de page relative au tableau dispose ce qui suit:

"À l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, concernant lesquelles la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction. La moyenne des exportations sur la période allant de 1986 à 1990 s'est élevée à 1,6 million de tonnes."

Selon la dernière notification (campagne de commercialisation 2001/02) présentée par les Communautés européennes au Comité de l'agriculture, les exportations totales de sucre se sont élevées à 4,097 millions de tonnes (poids du produit).

10. Régimes d'importations préférentielles

3.14 Les Communautés européennes sont tenues d'importer 1 294 700 tonnes (équivalent sucre blanc) de sucre de canne, appelé "sucre préférentiel" au titre du Protocole 3 de l'Annexe IV de

²⁷ Article 27 du Règlement.

l'Accord de partenariat ACP/CE.²⁸ Elles sont aussi convenues d'importer 10 000 tonnes de sucre préférentiel en provenance d'Inde. Le sucre préférentiel est importé à un taux de droit nul et à des prix garantis.²⁹

3.15 En plus des importations de sucre de canne préférentiel ACP/Inde, du sucre brut de canne préférentiel spécial (sucre SPS) peut être importé en provenance des pays qui bénéficient des régimes d'importations préférentielles ACP/Inde afin d'assurer un approvisionnement adéquat des raffineries communautaires.³⁰ Les volumes de sucre SPS varient d'année en année mais se sont élevés à environ 320 000 tonnes par an ces dernières années. Un taux de droit réduit est perçu sur les importations de ce sucre. Les quantités de sucre SPS à importer sont fixées sur la base d'un bilan prévisionnel d'approvisionnement pour chaque campagne de commercialisation.

11. Réexamen

3.16 Il est prévu que le régime communautaire applicable au sucre actuel soit réexaminé en 2006.

IV. PRINCIPAUX ARGUMENTS³¹

A. CONSTATATIONS DEMANDÉES PAR LES PARTIES

4.1 La plainte examinée par le Groupe spécial se rapporte aux mesures prises par les Communautés européennes en ce qui concerne l'organisation commune de leurs marchés dans le secteur du sucre.

4.2 L'**Australie** demande, pour les raisons exposées dans sa communication, que le Groupe spécial rende les décisions suivantes:

- le sucre C produit dans le cadre du régime communautaire bénéficie d'une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*;
- cette subvention à l'exportation n'a pas été assujettie aux engagements de réduction pris par les CE au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, ce qui est incompatible avec les dispositions de l'article 9:1 de cet accord;
- comme les exportations de sucre C – qui bénéficient de subventions à l'exportation définies à l'article 9:1 c) – excèdent les niveaux d'engagements en matière de quantités et de dépenses spécifiés dans la section II de la Partie IV de la Liste des CE, les CE agissent d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- à titre subsidiaire, si le Groupe spécial constate que les subventions à l'exportation accordées par les CE pour le sucre C ne sont pas des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, les CE appliquent d'autres subventions à l'exportation d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un

²⁸ Comme indiqué au chapitre 2 du Titre II du Règlement.

²⁹ Le Règlement (CE) n° 1159/2003 de la Commission établit les modalités d'application pour l'importation du sucre de canne dans le cadre de certains contingents tarifaires et accords préférentiels.

³⁰ Article 39 du Règlement.

³¹ Note du Groupe spécial: Veuillez noter que la présente section résume les arguments et les éléments de preuve des parties tels que le Groupe spécial les a compris. Veuillez aussi noter que les arguments factuels et juridiques propres à chacune des parties plaignantes ont été entérinés par les autres parties plaignantes. Veuillez enfin noter que les notes de bas de page figurant dans la présente section et dans la section qui résume les arguments des tierces parties sont celles des parties, sauf indication contraire.

contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation, ce qui est incompatible avec les dispositions de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*;

- dans l'un et l'autre cas de figure, comme elles accordent des subventions à l'exportation pour le sucre C autrement qu'en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et avec les engagements spécifiés dans leur Liste, les CE agissent d'une manière incompatible avec l'engagement qu'elles ont pris au titre des dispositions de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- les CE accordent des subventions à l'exportation pour le sucre C d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 3.1a) et 3.2 de l'*Accord SMC*;
- les CE accordent des subventions directes à l'exportation pour le sucre "équivalent ACP/Inde" au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*;
- les subventions à l'exportation n'ont pas été assujetties aux engagements de réduction pris par les CE au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, ce qui est incompatible avec l'article 9:1;
- la note de bas de page de la Liste des CE n'autorise pas les CE à déroger à leurs obligations en matière d'engagements de réduction au titre des articles 9:1, 3:1 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- les subventions à l'exportation pour le sucre "équivalent ACP/Inde" excèdent les engagements de réduction en matière de dépenses budgétaires et de quantités spécifiés dans la Liste des CE, ce qui est incompatible avec l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- comme les CE accordent des subventions à l'exportation pour le sucre "équivalent ACP/Inde" autrement qu'en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et avec les engagements spécifiés dans leur Liste, elles agissent d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- les CE accordent des subventions directes à l'exportation pour le sucre "équivalent ACP/Inde" au sens du paragraphe a) de l'Annexe I de l'*Accord SMC*, ce qui est incompatible avec les dispositions de l'article 3.1 a) de cet accord.

4.3 L'Australie demande que le Groupe spécial recommande à l'Organe de règlement des différends, conformément à l'article 19:1 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends et à l'article 4.7 de l'*Accord sur les subventions*, que les CE:

- rendent leurs subventions à l'exportation pour le sucre conformes à leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*; et
- retirent les subventions à l'exportation incompatibles avec l'*Accord SMC* dans les 90 jours.

4.4 Le **Brésil** demande, pour les raisons exposées dans sa communication, que le Groupe spécial rende les décisions suivantes:

- les CE violent l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* car elles n'assujettissent pas à leurs engagements de réduction la totalité du sucre auquel elles accordent des subventions directes à l'exportation;
- les CE accordent des subventions au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* pour leurs exportations de sucre C; les CE accordent donc des subventions excédant leur engagement de réduction en matière de quantités concernant le sucre d'une manière incompatible avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- les subventions à l'exportation que les CE accordent pour le sucre soumis aux quotas A et B et le sucre ACP/Inde sont assujetties aux engagements de réduction des CE concernant le sucre; les CE accordent donc des subventions excédant leur engagement de réduction en matière de quantités concernant le sucre d'une manière incompatible avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*; et
- les subventions à l'exportation des CE pour le sucre soumis à quota, le sucre C et le sucre équivalent ACP/Inde sont accordées d'une manière incompatible avec l'article 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*;
- à titre subsidiaire, si le Groupe spécial constate que la note de bas de page est une restriction valable des obligations de fond des CE au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, les CE ne respectent pas les termes de leur note de bas de page et violent donc les articles 3:3, 8 et 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- à titre subsidiaire, si le Groupe spécial constate que les subventions accordées par les CE pour le sucre ne sont pas des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, ces subventions sont des subventions à l'exportation qui sont appliquées d'une manière qui entraîne, ou menace d'entraîner, un contournement des engagements de réduction des subventions à l'exportation pris par les CE et sont donc incompatibles avec l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.5 Le Brésil demande également que le Groupe spécial recommande à l'ORD, conformément à l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* et à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, que les Communautés européennes rendent leurs subventions à l'exportation pour le sucre conformes à leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en retirant sans retard les subventions à l'exportation pour le sucre incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture*.

4.6 Compte tenu de la réparation à laquelle il a droit au titre de l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, le Brésil demande que le Groupe spécial établisse une constatation et une recommandation concernant l'allégation qu'il a formulée au titre de l'article 3 dudit accord. Le Brésil demande en outre que le Groupe spécial spécifie dans sa recommandation le délai dans lequel les Communautés européennes doivent retirer la portion illégale des subventions à l'exportation pour le sucre, et que le délai n'excède pas les 90 jours accordés par des groupes spéciaux antérieurs pour le retrait de subventions prohibées.³²

4.7 La **Thaïlande** demande, pour les raisons exposées dans sa communication, que le Groupe spécial rende les décisions suivantes:

³² Rapport du Groupe spécial *Canada – Crédits et garanties pour les aéronefs*; rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*; rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*; rapport du Groupe spécial *Brésil – Aéronefs*; rapport du Groupe spécial *Australie – Cuir pour automobiles II*.

- les CE accordent des subventions au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* pour leurs exportations de sucre C;
- les exportations de sucre équivalent ACP/Inde sont visées par les engagements de réduction des CE et bénéficient de subventions au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*;
- la quantité de sucre pour laquelle les CE accordent des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* excède leur engagement de réduction en matière de quantités exportées;
- les dépenses que les CE affectent aux subventions au sens de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* visant leurs exportations de sucre excédant leur engagement de réduction des dépenses budgétaires; et
- à la lumière de ces constatations, les subventions accordées par les CE pour leurs exportations de sucre sont incompatibles avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*;
- à titre subsidiaire, si le Groupe spécial constate que les subventions accordées par les CE pour les exportations de sucre ne sont pas des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, ces subventions sont des subventions à l'exportation incompatibles avec l'article 10:1 dudit accord;
- les subventions à l'exportation des CE pour le sucre soumis à quota et le sucre équivalent ACP/Inde sont accordées d'une manière incompatible avec l'article 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*.

4.8 La Thaïlande demande au Groupe spécial de recommander, conformément à l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* et à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, que l'ORD demande aux Communautés européennes de rendre leurs subventions à l'exportation pour le sucre conformes à leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en retirant dans les 90 jours les subventions à l'exportation pour le sucre qui sont incompatibles avec ledit accord.

4.9 Pour les raisons exposées dans leurs communications, les **Communautés européennes** demandent au Groupe spécial de constater ce qui suit:

- les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*;
- l'allégation formulée par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* ne relevait pas du mandat du Groupe spécial; ou,
- à titre subsidiaire, les exportations de sucre C ne bénéficiaient d'aucune "autre subvention à l'exportation" au sens de l'article 10:1;
- à titre subsidiaire, les exportations de sucre C n'excédaient pas les engagements de réduction des CE;
- à titre subsidiaire, en présentant cette allégation, les plaignants agissaient d'une manière incompatible avec le principe général de la bonne foi et l'article 3:10 du *Mémoire d'accord*;

- à titre subsidiaire, les incompatibilités alléguées n'annulaient ni ne compromettaient aucun avantage revenant aux plaignants;
- l'*Accord SMC* ne s'appliquait pas aux subventions accordées pour des produits agricoles ou, dans la mesure où il s'y appliquait, les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation au sens de l'article 3:1 a) de l'*Accord SMC*.
- la note de bas de page 1 était compatible avec l'*Accord sur l'agriculture*;
- à titre subsidiaire, en présentant cette allégation, les plaignants agissaient d'une manière incompatible avec le principe général de la bonne foi et l'article 3:10 du *Mémoire d'accord*;
- à titre subsidiaire, l'incompatibilité alléguée n'annulait ni ne compromettait aucun avantage revenant aux plaignants;
- dans la mesure où elle relevait du mandat du Groupe spécial, l'allégation selon laquelle la note de bas de page 1 n'autorisait pas la pratique des CE consistant à exporter avec des restitutions une quantité équivalente aux importations ACP/Inde était infondée.

B. MANDAT

1. Dispositions et mesures en cause

4.10 Les **Communautés européennes** ont estimé que certaines questions soulevées par les plaignants constituaient des "allégations" distinctes et ne relevaient donc pas du mandat du Groupe spécial.

4.11 Les Communautés européennes ont soutenu que, même si les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants citaient l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* (mais pas le point b) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation), aucun des plaignants n'avait spécifié la mesure dont il était allégué qu'elle était incompatible avec cette disposition. De l'avis des Communautés européennes, l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* ne libérait pas les plaignants de leurs obligations au titre de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. Les plaignants devaient indiquer, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, "les mesures spécifiques en cause et [fournir] un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui [devait] être suffisant pour énoncer clairement le problème". Les Communautés européennes considéraient que les allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* ne satisfaisaient pas à ce critère. En particulier, l'allégation selon laquelle la fourniture de betteraves C était une subvention à l'exportation au sens du point d) de la Liste exemplative n'était pas un argument mais une "allégation" autonome, qui ne relevait pas du mandat du Groupe spécial. Qui plus est, les Communautés européennes ont ajouté que les exportations de sucre n'étaient pas une "mesure" au sens de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. Il s'agissait de transactions privées qui ne pouvaient pas, en tant que telles, faire l'objet d'une procédure de règlement des différends.

4.12 Les Communautés européennes ont estimé qu'une simple référence au "régime applicable au sucre" des CE ou au Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil (qui comprenait 51 articles, avec de nombreux paragraphes et alinéas, ainsi que six annexes, et s'étendait sur 45 pages du Journal officiel des Communautés européennes) n'était pas suffisamment "spécifique". Au lieu de cela, les plaignants auraient dû indiquer les éléments spécifiques du régime communautaire applicable au sucre qui, selon eux, constituaient les subventions à l'exportation alléguées appliquées par les Communautés

européennes de façon à contourner leurs engagements de réduction d'une manière incompatible avec l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. De l'avis des Communautés européennes, les plaignants ne l'avaient pas fait. Par exemple, alors que les demandes d'établissement d'un groupe spécial alléguaient que les exportations de sucre C étaient subventionnées parce qu'elles étaient réalisées à des prix inférieurs au coût de production total moyen du sucre, elles ne contenaient aucune trace de ce que les Communautés européennes considéraient comme des "allégations" distinctes selon lesquelles: a) l'"exemption" pour les betteraves C des prix minimaux des betteraves A et B constituait une subvention à l'exportation pour les producteurs de sucre; et b) il y avait un "versement" des consommateurs des Communautés européennes aux producteurs communautaires de sucre sous la forme de prix intérieurs "artificiellement élevés" pour les sucres A et B, comme l'avancait le Brésil.

4.13 En outre, les Communautés européennes ont estimé que le Brésil et la Thaïlande avaient formulé une allégation, à titre subsidiaire, concernant l'absence alléguée de respect des termes de la note de bas de page figurant dans la Liste des CE qui, selon les Communautés européennes, ne figurait pas dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial. Par conséquent, les Communautés européennes ont soutenu que ces allégations ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial.

4.14 Les **plaignants** ont affirmé qu'ils avaient correctement énoncé leurs allégations dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial et avaient spécifiquement fait référence aux textes originaux dans ces demandes. Ils ont nié avoir présenté, dans leurs premières communications écrites et orales, de nouvelles allégations juridiques portant sur des dispositions ou mesures juridiques séparées différentes de celles qui figuraient dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial respectives. À leur avis, les Communautés européennes confondaient les "allégations", qui devaient être formulées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, et les "arguments", qui seraient exposés au cours de la procédure du Groupe spécial. Selon l'Organe d'appel, l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* prescrivait que les allégations, mais non les arguments, devaient être indiquées de manière suffisante dans la demande d'établissement d'un groupe spécial pour permettre à la partie défenderesse et aux éventuelles tierces parties de connaître le fondement juridique de la plainte.³³

4.15 Les plaignants ont souligné que les affirmations des Communautés européennes devaient être examinées à la lumière de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. En raison du renversement de la charge de la preuve, ce n'était pas à eux qu'il incombait d'indiquer ou de recenser les accords, dispositions ou définitions de subventions à l'exportation de l'OMC que les Communautés européennes pourraient choisir d'invoquer pour leur défense. C'était aux Communautés européennes de prouver qu'aucune subvention de *quelque* sorte que ce soit, relevant d'un accord de l'OMC *quel qu'il soit*, n'avait été accordée par une mesure communautaire, *quelle qu'elle soit*, pour les exportations de sucre en dépassement de leurs engagements de réduction. De l'avis des plaignants, *toutes* les mesures communautaires, *quelles qu'elles soient*, susceptibles d'octroyer une subvention pour ces exportations de sucre et *tous* les Accords de l'OMC, *quels qu'ils soient*, comportant des dispositions en matière de subventions relevaient donc du mandat du Groupe spécial en vertu de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. En particulier, vu que la portée de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* s'étendait aux subventions à l'exportation définies dans les Accords de l'OMC autres que celles qui étaient énumérées à l'article 9:1, l'obligation énoncée à l'article 10:1 n'était pas subordonnée à une allégation d'incompatibilité avec les dispositions de l'*Accord SMC* ou de tout autre Accord de l'OMC. Pour les plaignants, les définitions des subventions à l'exportation figurant dans le GATT de 1994 s'appliquaient aux subventions à l'exportation visées par les dispositions de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

³³ Rapport de l'Organe d'appel CE – *Bananes III*, paragraphe 143.

4.16 Les plaignants ont aussi répliqué qu'ils avaient suffisamment indiqué les règlements susceptibles d'être pertinents en l'espèce dans leurs demandes de consultations, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial respectives, ainsi que dans leurs premières communications. Ils ont estimé que la référence au Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil était suffisamment spécifique pour satisfaire aux prescriptions relatives à la régularité de la procédure. Par exemple, ils avaient clairement indiqué dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial respectives que l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* constituait une allégation subsidiaire par rapport à leur allégation fondamentale concernant des exportations dépassant les engagements de réduction des subventions à l'exportation. Il était suffisant, selon eux, d'alléguer l'existence d'exportations subventionnées en dépassement des engagements de réduction ainsi qu'une incompatibilité avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. En vertu de l'article 10:3, il appartenait alors au Membre exportateur de prouver qu'"aucune subvention à l'exportation, figurant ou non sur la liste de l'article 9, n'[avait] été accordée pour" les exportations de sucre en dépassement des niveaux des engagements de réduction. Imposer aux plaignants la prescription voulant qu'ils indiquent toutes les "autres" subventions à l'exportation individuellement aurait pour effet de limiter la charge pesant sur le Membre exportateur, de renverser la charge de la preuve énoncée à l'article 10:3 telle qu'elle est appliquée à l'article 10:1 et, enfin, de priver l'article 10:3 de sens et d'effet, ce qui est contraire aux règles fondamentales de l'interprétation des traités.

4.17 L'**Australie** a ajouté que les Communautés européennes ne respecteraient pas leur propre critère étant donné qu'à plusieurs reprises, elles avaient utilisé une formulation comparable dans leurs propres demandes d'établissement d'un groupe spécial. Le **Brésil** a souligné que s'il était théoriquement possible que certaines sous-parties du Règlement n° 1260/2001 des CE ne jouent aucun rôle dans l'octroi des subventions contestées, le fait que le Brésil n'avait pas indiqué et expressément exclu l'une quelconque de ces sous-parties de sa description de la mesure en cause ne signifiait pas que le Brésil n'avait pas indiqué de manière appropriée la mesure en cause au sens de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. L'**Australie** et le **Brésil** ont réfuté l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ne couvraient que certains "versements", comme le laissaient entendre les Communautés européennes. À leur avis, l'existence de versements n'était qu'un aspect des subventions en cause en l'espèce. L'Australie a souligné qu'il était clairement indiqué dans sa demande d'établissement d'un groupe spécial que les mesures en cause étaient les subventions accordées par les Communautés européennes qui excédaient les niveaux des engagements de réduction. L'Australie a indiqué la source du subventionnement et la nature de la plainte juridique, y compris les dispositions juridiques pertinentes. L'Australie a noté que la nature précise des "versements" au titre de l'article 9:1 c) était un argument juridique qui n'avait pas à être inclus dans la demande d'établissement d'un groupe spécial.

4.18 De plus, de l'avis des **plaignants**, rien ne les empêchait d'anticiper les réfutations des Communautés européennes, soit dans leurs premières communications écrites, soit dans leurs communications à titre de réfutation. L'article 9:2 b) iv), par exemple, a été invoqué par les plaignants en tant que contre-argument, et non en tant qu'allégation d'incompatibilité, en réponse aux arguments avancés par les Communautés européennes. Comme les Communautés européennes elles-mêmes avaient invoqué la note de bas de page comme justification du non-respect de leurs obligations, les plaignants étaient en droit de présenter des arguments à titre de réfutation à cet égard, en citant n'importe quelle disposition de l'OMC, n'importe quelle loi ou n'importe quel règlement des CE, ou d'autres éléments de preuve factuels. Les plaignants avaient spécifiquement fait référence à l'article 9:2 b) iv) pour souligner que la note de bas de page, même si elle était interprétée comme imposant une limite quantitative, amènerait les Communautés européennes à agir d'une manière incompatible avec leurs obligations en ne procédant pas aux réductions requises par cette disposition. En conséquence, les Communautés européennes accorderaient des subventions à l'exportation en violation de l'*Accord sur l'Agriculture* – violation de l'article 8 qui relevait incontestablement du mandat. Les plaignants ont répété qu'il n'était pas nécessaire que ces arguments à titre de réfutation

soient mentionnés dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial et que, en l'espèce, leurs affirmations concernant le champ d'application de la note de bas de page étaient donc des arguments subsidiaires étayant leur allégation juridique fondamentale selon laquelle les Communautés européennes excédaient leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation.

4.19 Les **Communautés européennes** ont maintenu leur argumentation. Ainsi, des diverses allégations concernant le sucre C formulées par les plaignants au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, seule une était soumise à bon droit au Groupe spécial, à savoir l'allégation selon laquelle les exportations de sucre C étaient des "versements à l'exportation" parce qu'elles étaient réalisées à des prix inférieurs au coût de production total moyen. S'agissant de la note de bas de page figurant dans la Liste des CE, les Communautés européennes ont soutenu que l'idée que les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible avec l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* avait été avancée pour la première fois au cours de la première réunion de fond du Groupe spécial, non pas dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial ou dans les premières communications écrites des plaignants, mais uniquement dans les premières déclarations orales du Brésil et de la Thaïlande. Puisque cette disposition n'était pas mentionnée dans le mandat du Groupe spécial, elle ne pouvait pas servir de base à une constatation d'incompatibilité avec une quelconque autre disposition de l'*Accord sur l'Agriculture*. De plus, aucun des plaignants n'avait présenté un bref résumé laissant entendre que l'absence alléguée de respect par les Communautés européennes des termes de la note de bas de page constituait le fondement juridique de leur plainte. Selon les Communautés européennes, les plaignants auraient dû alléguer que les Communautés européennes n'avaient pas, en fait, réexporté le sucre ACP/Inde mais avaient exporté à la place une quantité équivalente. Cela aurait nécessité de mentionner et d'indiquer la note de bas de page parce qu'il s'agissait de la disposition juridique dont il était allégué qu'elle était enfreinte. Les Communautés européennes ont aussi estimé qu'il s'agissait nécessairement d'une allégation distincte car elle reposait sur l'hypothèse que la note de bas de page constituait une justification valable du dépassement par les Communautés européennes de leurs engagements, mais que la note de bas de page autorisait un dépassement pour ce qui était non pas du sucre équivalent ACP/Inde mais uniquement du sucre équivalent ACP/Inde réexporté. Pour prouver que le non-respect allégué de la note de bas de page était une allégation distincte, les Communautés européennes ont fait observer que le Brésil et la Thaïlande avaient formulé l'"allégation" en tant qu'"allégation subsidiaire". Toutefois, le fondement juridique correspondant n'était pas énoncé dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial.

4.20 Les Communautés européennes ont reconnu que l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* libérait les plaignants de l'obligation d'avoir à prouver leur allégation selon laquelle les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation excédant leurs engagements de réduction. À leur avis, toutefois, l'article 10:3 ne dispensait pas les plaignants d'indiquer, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, les mesures pertinentes qui constituaient les subventions à l'exportation alléguées, conformément à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* (voir aussi le paragraphe 4.12). En outre, les Communautés européennes ont observé que l'article 10:3 n'était pas mentionné parmi les règles et procédures spéciales ou additionnelles relatives au règlement des différends figurant à l'Appendice 2 du *Mémoire d'accord* et ne constituait donc pas une dérogation aux prescriptions imposées par l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*. Les Communautés européennes ont de plus estimé que la question de savoir qui devrait assumer la charge de la preuve ne devrait pas être confondue avec la question distincte de savoir qui doit formuler les allégations. L'interprétation donnée par les plaignants de l'article 10:3 serait incompatible avec les prescriptions fondamentales relatives à la régularité de la procédure car elle imposerait aux Communautés européennes la tâche impossible d'indiquer toutes les subventions à l'exportation imaginables. L'inversion de la charge de la preuve ne pourrait pas avoir pour conséquence de priver la partie

défenderesse du droit procédural fondamental "de savoir à quelle argumentation elle doit répondre et quelles violations ont été alléguées".³⁴

4.21 Les **plaignants** ont répété qu'ils avaient montré que les exportations de sucre des CE dépassaient leurs engagements de réduction (voir les paragraphes 4.28 et 4.29). À moins qu'elles puissent prouver que le dépassement n'était pas subventionné, les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'article 3 de l'*Accord SMC*. Si les Communautés européennes ne pouvaient pas prouver que le dépassement n'était pas subventionné, aucune autre disposition des accords n'était pertinente. Mais si les Communautés européennes alléguaient que le dépassement n'était pas subventionné, ou que les engagements de réduction ne s'appliquaient pas à tout ou partie du dépassement, alors les plaignants étaient habilités à invoquer, au titre de contre-arguments, n'importe quelle disposition de l'OMC, et n'importe quelle loi ou n'importe quel règlement des CE, ou d'autres éléments de preuve factuels, pour réfuter les allégations des CE. De l'avis des plaignants, aucun de ces arguments ou éléments de preuve présentés à titre de réfutation ne devait être mentionné dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial.

2. Questions procédurales

4.22 L'**Australie** a observé que les Communautés européennes n'avaient fait état de préoccupations concernant les lacunes alléguées de sa demande d'établissement d'un groupe spécial que six mois après l'établissement du Groupe spécial et plus de deux mois après sa composition. Les Communautés européennes n'avaient pas fait état de préoccupations concernant l'établissement du Groupe spécial ni n'avaient demandé de décision préliminaire au début de la procédure du Groupe spécial, actions qu'elles avaient engagées dans des différends récents où elles étaient défendeur. Par contre, les Communautés européennes avaient attendu leur première communication écrite pour faire état de préoccupations concernant l'article 10:1. Elles n'avaient pas non plus cherché à examiner la question avec l'Australie dans le contexte de la possibilité ménagée par l'article 7 du *Mémoire d'accord* de modifier le mandat type. À cet égard, l'Australie a rappelé que le principe de la bonne foi énoncé à l'article 3:10 du *Mémoire d'accord* exigeait que les défendeurs agissent rapidement pour identifier les manquements aux règles de procédure et les porter à l'attention des Membres plaignants, et de l'ORD ou du Groupe spécial.

4.23 Le **Brésil** était d'avis que les Communautés européennes n'avaient fait aucune tentative crédible pour démontrer qu'elles avaient subi un préjudice dans l'exercice de leur défense en raison d'un manque de clarté allégué ou de lacunes dans la demande d'établissement d'un groupe spécial. Selon le Brésil, la démonstration de l'existence d'un préjudice était indispensable à tout argument selon lequel une allégation n'avait pas été énoncée de manière suffisamment spécifique dans une demande d'établissement d'un groupe spécial.

4.24 En réponse, les **Communautés européennes** ont premièrement rappelé que leur objection était liée au fait qu'elles ne pouvaient pas identifier, dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial, certaines des "allégations" formulées par les plaignants dans leurs premières communications écrites. Les Communautés européennes n'auraient donc pas pu se plaindre avant d'avoir reçu les premières communications des plaignants. Deuxièmement, bien qu'elles aient subi un préjudice, les Communautés européennes n'estimaient pas qu'elles étaient tenues de démontrer l'existence d'un préjudice parce que cette prescription n'était pas mentionnée dans l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.

³⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 88.

C. CHARGE DE LA PREUVE

4.25 Les **plaignants** ont fait valoir qu'au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, la charge incombait aux Communautés européennes de démontrer qu'aucune subvention à l'exportation, figurant ou non sur la liste de l'article 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, n'avait été accordée aux exportations de sucre en dépassement du niveau de l'engagement de réduction des Communautés européennes.

4.26 Appelant l'attention sur les analyses effectuées par l'Organe d'appel dans un certain nombre d'affaires³⁵, les plaignants ont soutenu que la charge de la preuve leur incombait uniquement en ce qui concernait l'*aspect quantitatif*, c'est-à-dire le fait que les Communautés européennes exportaient des quantités en dépassement du niveau de l'engagement de réduction inscrit sur leur Liste. Si les plaignants s'acquittaient de cette charge et que les Communautés européennes contestaient l'*aspect subventionnement à l'exportation* de l'allégation, alors les Communautés européennes avaient l'obligation, ou la charge juridique, d'établir qu'aucune subvention à l'exportation n'avait été accordée pour la quantité exportée en dépassement du niveau de l'engagement de réduction spécifié dans leur Liste. Selon les plaignants, cette analyse s'appliquait à leurs allégations au titre des articles 3, 8, 9 et 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.³⁶

4.27 Les **Communautés européennes** sont convenues que la charge de la preuve leur incomberait au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* en ce qui concernait l'"*aspect subventionnement*" de l'allégation des plaignants, pour autant que les plaignants se soient acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait en ce qui concernait l'"*aspect quantitatif*" de leurs allégations. Toutefois, les Communautés européennes ont soutenu que certaines des "allégations" des plaignants n'avaient pas, selon elles, été dûment formulées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial comme le prescrivait l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*, et ne relevaient donc pas du mandat du Groupe spécial (voir les paragraphes 4.10 à 4.13, 4.19 et 4.20).

1. Aspect quantitatif

4.28 Afin de se libérer de la charge de la preuve qui leur incombait en ce qui concernait l'aspect quantitatif de leurs allégations au titre des articles 3, 8, 9 et 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, les **plaignants** ont fait référence aux notifications présentées par les Communautés européennes au Comité de l'agriculture.³⁷ Les données notifiées montraient que les Communautés européennes avaient exporté 4 097 millions de tonnes de sucre pendant la campagne de commercialisation 2001/02. Les plaignants ont souligné que ce chiffre, qui excluait l'aide alimentaire, représentait plus de trois fois le niveau de l'engagement de réduction des quantités inscrit sur la Liste, qui était de 1 273 millions de tonnes, et ils ont souligné qu'au cours de chaque campagne de commercialisation depuis 1995, les Communautés européennes avaient exporté du sucre en quantités trois à quatre fois supérieures au niveau de leurs engagements de réduction. Les plaignants ont souligné que ce qui importait, c'était que les exportations *totales* de sucre des Communautés européennes dépassaient les niveaux de leurs engagements de réduction, quelles que soient les catégories dans lesquelles entrait le sucre. S'étant acquittés de la charge de la preuve qui leur incombait en ce qui concernait l'aspect quantitatif de leur allégation, les plaignants ont noté que les Communautés européennes ne contestaient pas les éléments de preuve factuels fournis.

³⁵ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – FSC*, paragraphe 7.136; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 7.33 et 7.34; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphes 6.3 à 6.6; rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 73.

³⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 69 à 72.

³⁷ Pièce n° 17 des plaignants.

4.29 Les plaignants ont indiqué que, pour autant qu'ils sachent, les catégories du sucre C et du sucre équivalent ACP/Inde représentaient l'essentiel, voire la totalité, des exportations en dépassement. S'agissant en particulier du sucre "équivalent" ACP/Inde, l'**Australie** et la **Thaïlande** ont observé que, pendant la campagne de commercialisation 2001/02, les Communautés européennes avaient notifié des subventions à l'exportation s'élevant à 482,8 millions d'euros par rapport à un engagement de réduction des dépenses budgétaires établi dans leur Liste à 499,1 millions d'euros, mais avaient exclu de leurs engagements de réduction quelque 800 millions d'euros de subventions directes à l'exportation visant 1,6 million de tonnes de sucre. De même, les engagements en matière de quantités avaient été dépassés de 1,378 million de tonnes.

4.30 Les **Communautés européennes** ont admis que les exportations de sucre actuelles dépassaient le chiffre indiqué dans la Liste des CE. Toutefois, cela ne signifiait pas que les Communautés européennes avaient enfreint leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation; en fait, l'allégation des plaignants était fondée sur une mauvaise compréhension des renseignements figurant dans la Liste des CE.

4.31 Les Communautés européennes ont expliqué qu'elles n'accordaient aucune subvention à l'exportation pour le sucre C. Toutefois, si le Groupe spécial devait constater que le sucre C bénéficiait effectivement de subventions à l'exportation, les Communautés européennes ont fait valoir que leurs exportations de sucre ne dépasseraient pas les engagements de réduction si ceux-ci étaient interprétés de bonne foi et dans le contexte du document sur les modalités. S'agissant du sucre équivalent ACP/Inde, les Communautés européennes ont fait valoir que la charge de prouver leurs arguments incombait aux plaignants parce qu'ils avaient également mal interprété la note de bas de page. Par conséquent, de l'avis des Communautés européennes, les exportations de sucre équivalent ACP/Inde ne dépassaient *pas* les engagements inscrits sur leur Liste, lorsque ceux-ci étaient interprétés de bonne foi.³⁸

2. Aspect subventionnement à l'exportation

4.32 Les **plaignants** ont fait valoir qu'en tant que partie alléguant que la quantité en dépassement n'était pas subventionnée, les Communautés européennes avaient l'obligation de démontrer que ce dépassement n'avait pas bénéficié de subventions à l'exportation, c'est-à-dire qu'aucune des subventions énumérées à l'article 9:1 n'avait été accordée pour la quantité de sucre qui était exportée en dépassement du niveau de l'engagement de réduction inscrit sur la Liste des Communautés européennes; et qu'aucune "autre" subvention à l'exportation n'était appliquée à ces exportations de sucre, aux fins de l'article 10:1. Les plaignants ont soutenu que, si les Communautés européennes ne produisaient aucun élément de preuve à cet égard, elles n'auraient pas réussi à établir qu'une subvention à l'exportation n'était pas appliquée au sucre, au sens soit de l'article 9:1, soit de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.33 Les **Communautés européennes** ont répondu que l'interprétation donnée par les plaignants de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* était incompatible avec les prescriptions fondamentales relatives à la régularité de la procédure³⁹ car elle leur imposait la tâche impossible d'indiquer *toutes* les subventions à l'exportation imaginables que, selon elles, elles n'accordaient *pas*. L'inversion de la charge de la preuve ne pouvait absolument pas avoir pour conséquence de priver la partie défenderesse de ce droit procédural fondamental. Faisant référence à l'analyse faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*⁴⁰, les Communautés européennes ont indiqué qu'elles

³⁸ Les arguments des parties concernant ces allégations sont exposés dans la section IV.D pour ce qui est du sucre C et dans la section IV.E pour ce qui est du sucre équivalent ACP/Inde.

³⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 88.

⁴⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphes 70 et 71.

ne demandaient pas que les plaignants établissent *prima facie* que les éléments des "subventions à l'exportation alléguées" étaient présents. Par contre, les Communautés européennes ont soutenu que l'aspect subventionnement à l'exportation faisait aussi partie de l'allégation qui devait être formulée par une partie plaignante et que l'article 10:3 ne dispensait pas les plaignants d'indiquer les "versements" pertinents qui constituaient les subventions à l'exportation alléguées.⁴¹ Tout en reconnaissant que l'article 10:3 transférait au défendeur la charge de la preuve en ce qui concernait l'"aspect subventionnement à l'exportation", les Communautés européennes ont souligné qu'avant qu'un tel transfert puisse avoir lieu, les plaignants devaient se conformer aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*.

4.34 Les **plaignants** ont répété que les Communautés européennes ne s'étaient pas acquittées de la charge de la preuve qui leur incombait dans leurs communications et lors des audiences devant le Groupe spécial. Comme cela a déjà été indiqué au paragraphe 4.18 ci-dessus, l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* n'exigeait pas qu'ils prennent l'initiative de la présentation au Groupe spécial d'éléments de preuve concernant l'aspect subventionnement à l'exportation. Néanmoins, à des fins d'efficacité de la procédure, sans pour autant libérer les Communautés européennes de leur charge ni renoncer à leurs droits au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, les plaignants avaient traité plusieurs points dans leurs communications respectives mais seulement pour anticiper les arguments que, selon eux, les Communautés européennes présenteraient.

D. LE SUCRE C

4.35 En ce qui concerne le sucre C, les **plaignants** ont rappelé qu'en subventionnant les exportations excédant leurs engagements de réduction⁴², les Communautés européennes avaient agi d'une manière incompatible avec les articles 3:3, 8 et 9:1 c) ou, à titre subsidiaire, avec l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, et qu'elles avaient la charge de la preuve (voir plus haut la section IV.C).

1. Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture

4.36 Les **plaignants** ont fait observer que le sucre C bénéficiait de subventions à l'exportation correspondant à la description de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* et que les subventions au titre de cet article faisaient l'objet d'engagements de réduction conformément aux dispositions de l'article 9:1. Une mesure conforme aux dispositions de l'un quelconque des alinéas a) à f) de l'article 9:1 était par définition une subvention à l'exportation et, en tant que telle, nécessairement soumise aux engagements de réduction concernant le produit en question inscrit sur la Liste. Ils ont fait remarquer que l'article 9:1 était à cet égard analogue à la Liste exemplative des subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'*Accord SMC*. Les Communautés européennes n'ayant pas soumis le sucre C aux engagements de réduction prescrits en matière de quantité, les plaignants ont fait valoir que la non-inclusion du sucre C dans ces engagements était incompatible avec l'article 9:1 et donc avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.37 Les **Communautés européennes** ont répondu que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation relevant de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* ou de toute "autre subvention à l'exportation" au sens de l'article 10:1. De plus, même s'il était constaté que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation, les Communautés européennes ont fait observer, à titre subsidiaire, que ces subventions ne dépassaient pas les engagements de réduction qu'elles avaient inscrits dans leur Liste – ou, si elles le faisaient, les dépassaient bien moins que ne l'alléguaient les plaignants, dès lors que les engagements de réduction étaient interprétés de bonne foi et en tenant compte du contexte constitué par le document sur les modalités (voir aussi la section IV.D.3 a)).

⁴¹ Voir la section IV.B intitulée Mandat.

⁴² Pièce n° 17 des plaignants.

a) "Versement"

4.38 Les **plaignants** ont commencé par rappeler la jurisprudence de l'affaire *Canada – Produits laitiers*, sur laquelle ils avaient principalement fondé leurs arguments. Ils ont affirmé que pour déterminer si un versement avait été effectué, il fallait examiner tous les coûts économiques monétaires et non monétaires de la production, c'est-à-dire savoir si le prix du produit agricole exporté en cause prenait en compte toutes les ressources économiques investies dans sa production⁴³, et non uniquement celles investies par l'opérateur économique qui avait procédé à la fabrication ou à l'exportation du sucre C. Ils ont rappelé que les "versements" au sens de l'article 9:1 c) correspondent à un "transfert de ressources économiques", que ce soit sous forme d'argent ou sous une autre forme conférant une valeur, telle que les versements en nature; qu'ils "peuvent avoir lieu dans de nombreux cadres factuels et réglementaires différents"⁴⁴ et qu'ils ne sont pas limités aux versements par les pouvoirs publics mais peuvent être effectués et financés par des parties privées.⁴⁵ L'existence d'un versement en nature serait déterminée en comparant les prix avec un critère objectif, reflétant la valeur adéquate du produit pour le producteur.⁴⁶ Le niveau de référence approprié pour déterminer si un versement a été effectué était les prix payés aux producteurs qui devaient être inférieurs au "coût de production total".⁴⁷ Ce niveau de référence représentait un critère objectif par rapport auquel il était possible de déterminer si les prix payés étaient suffisants pour permettre aux producteurs de recouvrer leurs coûts de production fixes et variables moyens et d'éviter ainsi de subir des "pertes" à plus long terme.⁴⁸ En outre, étant donné que les obligations internationales des Communautés européennes, non celles de leurs États membres, étaient en cause dans le présent différend, le niveau de référence devait donc être un coût de production communautaire unique plutôt que les coûts de production pour chacun de leurs États membres pris individuellement.⁴⁹

4.39 L'**Australie** reconnaissait les "versements" relatifs au sucre C à ce qu'il était vendu par le producteur de sucre, sur le marché mondial, à des prix inférieurs au coût de production total moyen. Elle a défini le terme "producteur" comme désignant toutes les entreprises qui jouent un rôle dans la production du sucre, de la culture des betteraves ou des cannes à sucre à la fabrication/au raffinage du sucre qui en provient ou est tiré du sucre de canne brut. Le transfert de ressources s'effectuait en l'espèce du producteur communautaire de sucre à l'acheteur et consistait dans le fait que le prix demandé par ce producteur était inférieur à la valeur adéquate que le sucre avait pour lui. Selon l'Australie, la production pour l'exportation bénéficiait d'un avantage parce que le versement était financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics. En réponse à des questions additionnelles du Groupe spécial, l'Australie a reconnu qu'il existait dans la chaîne de production d'autres "versements" ayant trait à des ventes à des prix qui ne correspondaient pas à la "valeur adéquate" du produit pour le producteur. En ce qui concerne ces versements, l'Australie a toutefois indiqué que si, à son avis, ils répondaient manifestement à la définition de l'article 9:1 c) et ne pouvaient être distingués de ceux en cause dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, il n'était pas nécessaire d'analyser la structure du

⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphes 110 et 119.

⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 76.

⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphes 87 et 132.

⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 73.

⁴⁷ *Ibid.*, paragraphes 71, 76, 86, 87 et 114.

⁴⁸ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 5.28.

⁴⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphes 96 et 97.

régime communautaire applicable au sucre pour constater un versement. Ces versements étaient les suivants⁵⁰:

- a) le "versement" du cultivateur de betteraves au fabricant de sucre sous la forme de betteraves vendues à des prix inférieurs à leur valeur adéquate pour le cultivateur, ou autrement dit de betteraves vendues à des prix inférieurs à leurs coûts de production. Comme le montrent les éléments de preuve présentés par l'Australie, les betteraves C ont été classées en deux catégories - betteraves C1 et C2 - dans les principaux pays producteurs de sucre C, le prix des betteraves C2 étant fixé sur la base d'un partage des recettes provenant des ventes de sucre C dans une proportion approximative⁵¹. Au cours des onze campagnes qui ont précédé celle de 2002/03, le versement relatif aux betteraves C2 a été estimé en moyenne à *** pour cent du coût total moyen de la production de betteraves en France et à *** pour cent de son coût en Allemagne. Par conséquent, pour le sucre produit à partir des betteraves C2, l'Australie a fait observer qu'il y avait un versement en nature sous la forme de betteraves vendues par les cultivateurs aux transformateurs à des prix inférieurs à leur valeur adéquate.⁵¹
- b) une vente par le fabricant de sucre à l'exportateur: dans la plupart des cas connus de l'Australie, le sucre était vendu sur le marché mondial par l'intermédiaire d'un exportateur. Celui-ci achetait le sucre au fabricant, puis le vendait sur le marché mondial. Le prix payé par l'exportateur était, dans le cas de toutes les exportations de sucre C, inférieur aux coûts de production moyens totaux. L'Australie a donc fait observer qu'il y avait un versement en nature du fabricant à l'exportateur sous la forme de sucre vendu à des prix inférieurs à ses coûts de production, ce qui permettait à l'exportateur de vendre le sucre sur le marché mondial.

4.40 Le **Brésil** a relevé que des "versements" multiples au sens de l'article 9:1 c) pouvaient avoir lieu dans le cadre de la production et de la vente à l'exportation d'un seul produit comme le sucre.⁵² Il a souligné qu'il aurait pu se borner à montrer que le sucre C était vendu à l'exportation à des prix inférieurs au coût de production total moyen mais qu'il était allé plus loin et donnait trois exemples de "versements" au sens de l'article 9:1 c) intervenant au cours du processus de production et de vente à l'exportation de sucre C et conférant "un avantage" à la "production pour l'exportation" de sucre C. Ces "versements" étaient les suivants:

- a) prix intérieurs élevés payés par les consommateurs communautaires aux fabricants de sucre C du fait d'une combinaison de mesures des pouvoirs publics telles que les prix d'intervention, les quotas, les restitutions à l'exportation et les restrictions à l'importation.⁵³ Selon le Brésil, un versement analogue était effectué par les contribuables communautaires qui étaient imposés pour financer les restitutions à l'exportation. Le transfert de ressources économiques consistait en un transfert d'argent des consommateurs et des contribuables (les "payeurs") aux fabricants et aux exportateurs (les "bénéficiaires"). Grâce à ces "versements", l'exportation de sucre C à des prix inférieurs au coût de production total moyen du sucre C était facilitée;

⁵⁰ Première communication écrite de l'Australie, paragraphes 111 à 113; voir aussi les réponses de l'Australie aux questions n° 46 à 48 du Groupe spécial.

⁵¹ Pièce n° 1 de l'Australie, pages 10 et 11; réponse de l'Australie à la question n° 62 du Groupe spécial.

⁵² Première communication écrite du Brésil, paragraphes 42 à 49; réponses du Brésil aux questions n° 46 à 48 et 62 du Groupe spécial.

⁵³ Pièce n° 1 des plaignants, paragraphe 81. La Cour des comptes a indiqué en particulier que le coût annuel du sucre excédentaire pour le budget était de l'ordre de 1 500 millions d'euros, dont 800 millions provenant de cotisations à la production de sucre soumis aux quotas A et B, le solde étant payé par les contribuables européens.

- b) un "versement" a été constaté dans la prescription du régime communautaire applicable au sucre relative aux prix minimaux pour les betteraves soumises aux quotas A et B, ce qui a permis aux cultivateurs de vendre les betteraves C aux transformateurs à des prix inférieurs à leur coût de production. Un tel "versement" constituait un transfert de ressources économiques sous la forme d'un versement en nature aux fabricants de sucre. Le Brésil a souligné qu'en l'espèce, les "payeurs" étaient les cultivateurs qui vendaient les betteraves C aux transformateurs (les "bénéficiaires") à des prix qui ne correspondaient pas à leurs coûts de production. Il a noté que bien que les prix payés pour les betteraves C par les transformateurs aux cultivateurs n'étaient pas réglementés par les CE, les éléments de preuve disponibles indiquaient que les cultivateurs recevaient généralement *** pour cent du prix du marché mondial pour une grande partie des betteraves C, à l'exception de celles traitées comme betteraves C1.⁵⁴ Ce prix était en termes monétaires très inférieur aux 58 pour cent du prix d'intervention que les cultivateurs recevaient pour les betteraves A et B ainsi qu'au coût de production total moyen des betteraves.⁵⁵
- c) un troisième "versement" a été constaté dans la vente à l'exportation de sucre C sur le marché mondial à des prix inférieurs à son coût de production total moyen. Ce "versement" constituait un versement en nature des producteurs (les "payeurs"), qui transféraient des ressources fournies par les Communautés européennes aux acheteurs de ce sucre sur le marché mondial (les "bénéficiaires"). Les acheteurs du marché mondial obtenaient un accès à cet approvisionnement en sucre à des prix inférieurs à son coût de production total moyen. Le Brésil a fait observer qu'en permettant aux producteurs de sucre C d'effectuer ce versement en nature, le régime communautaire conférait un avantage à la production des CE pour l'exportation en dépit du fait que les exportateurs eux-mêmes "effectuaient" le versement.

4.41 Demandant une approche à l'échelle du secteur, la **Thaïlande** a fait observer qu'à la lumière de la jurisprudence des affaires *Canada – Produits laitiers* résumée plus haut au paragraphe 4.38, il n'était pas obligatoire de distinguer le sucre C vendu aux exportateurs, le sucre C vendu à l'étranger et les betteraves C vendues aux transformateurs ou d'identifier les transactions individuelles par lesquelles les versements étaient effectués, ou encore d'examiner séparément les "versements" des cultivateurs de betteraves et ceux des fabricants de sucre. Tout ce qui était nécessaire pour déterminer l'existence d'un "versement", c'était une comparaison entre le coût de production total moyen de tous les opérateurs intervenant dans la production de sucre C et le prix moyen auquel ce sucre était vendu à l'exportation. La Thaïlande déclarait toutefois qu'elle ne verrait aucune objection à ce que le Groupe spécial examine séparément les versements, y compris ceux effectués par les cultivateurs de betteraves et ceux effectués par les fabricants de sucre.⁵⁶

4.42 Les plaignants ont soutenu que l'existence de "versements" au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* pouvait être établie à partir de données relatives aux coûts de production et à la rémunération sur les marchés mondiaux. Ils ont communiqué des données relatives au coût de production⁵⁷ montrant que, pour les campagnes de commercialisation allant de 1992/93 à 2002/03, les cultivateurs de betteraves n'ont pas recouvré de *** à *** pour cent de leur coût de production total de betteraves C. Ces pertes ont été compensées par les recettes très élevées des cultivateurs de betteraves destinées à la fabrication de sucre soumis aux quotas A et B. Pendant la même période, les fabricants n'ont pas récupéré de *** à *** pour cent de leur coût de production total de sucre C, alors

⁵⁴ Pièce n° 1 des plaignants, C 50/11, paragraphe 16.

⁵⁵ Pièce n° 1 du Brésil, tableau 5.

⁵⁶ Réponse de la Thaïlande à la question n° 62 du Groupe spécial.

⁵⁷ Pièce n° 1 de l'Australie, page 9; pièce n° 2 des plaignants, tableau 2.1, pages 8 et 9; pièce n° 1 du Brésil, tableau 5, page 29; figure 2, paragraphe 18.

que les recettes des marchés d'exportation provenant du sucre C représentaient *** pour cent des coûts de production totaux moyens.⁵⁸ D'autres statistiques⁵⁹ montraient qu'alors que le coût total moyen de la production de sucre était plus élevé dans les Communautés européennes que les prix perçus pour le sucre C sur le marché mondial, des quantités de sucre C considérées comme importantes par les plaignants continuaient d'être exportées. À leur avis, les pertes seraient insupportables dans des opérations commerciales normales si les fabricants ne produisaient que du sucre C. Le fait qu'il n'y avait aucune production indépendante de sucre C confirmait que celui-ci ne pouvait être produit en l'absence d'un versement.

4.43 Citant diverses études⁶⁰, les plaignants ont soutenu qu'en 2002/03, le coût de production de tout le sucre produit dans l'ensemble des Communautés européennes s'élevait à *** par tonne. En même temps, le prix du sucre sur le marché mondial (tel que mesuré par le cours quotidien à Londres) était en moyenne de 144,88 euros par tonne, soit moins de *** pour cent du coût de production dans les Communautés européennes, ce qui donnait à penser que la production du sucre avait un coût égal à plus de *** fois le prix exigé pour ce même sucre sur le marché mondial. Les plaignants ont appelé l'attention sur les évaluations effectuées par les organismes officiels des Communautés européennes elles-mêmes, qui avaient reconnu que l'écart entre le prix des betteraves et du sucre C et le coût de leur production était comblé grâce à un financement obtenu en vertu de la mesure adoptée par les Communautés européennes dans le cadre de leur régime applicable au sucre.⁶¹ Selon les plaignants, les chiffres montraient aussi que pour toute la période allant de la campagne de commercialisation 1992/93 à la campagne 2002/03, bien que les prix du sucre C aient été inférieurs aux coûts totaux moyens⁶², ces prix dépassaient les coûts marginaux. Donc, les prix du sucre C pouvaient apporter une contribution positive au revenu net une fois couverts les coûts marginaux.⁶³ Quelle que soit la méthode jugée la plus exacte pour estimer le prix sur le marché mondial, le prix perçu pour le sucre C était invariablement plus bas que son coût de production moyen (voir aussi les paragraphes 4.74 et suivants).

4.44 Les **Communautés européennes** ont répondu que seul un des types de versement cités par les plaignants était soumis à bon droit au Groupe spécial, à savoir les versements en nature des producteurs communautaires de sucre sous la forme de ventes à l'exportation de sucre C à des prix inférieurs au coût de production moyen total. Elles ont estimé que chacun des autres "versements" allégués par les plaignants constituait une allégation distincte qui n'entraînait pas dans le mandat du Groupe spécial (voir plus haut la section B, Mandat). Tout en exprimant des doutes en ce qui concerne la nature précise de ces "versements" et en se demandant de quelle manière ils constitueraient une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes n'estimaient pas que les prix payés par leurs consommateurs pour les sucres A et B impliquaient des "versements". Les consommateurs communautaires payaient le prix pratiqué sur le marché intérieur et ne transféraient donc aucune "valeur économique" aux producteurs de sucre.

4.45 De l'avis des Communautés européennes, les plaignants avaient mal interprété la jurisprudence des affaires *Canada – Produits laitiers*, sur laquelle ils fondaient leurs allégations. Les affaires *Canada – Produits laitiers* concernaient des circonstances factuelles différentes faisant intervenir la fourniture d'un intrant agricole à un prix inférieur à son coût de production total moyen,

⁵⁸ Pièce n° 1 de l'Australie, page 9.

⁵⁹ Y compris la documentation officielle des CE et de leurs États membres, des documents de l'OCDE, des études d'instituts de recherche, des renseignements pouvant être obtenus auprès d'entreprises sucrières du secteur privé ainsi que des LMC data confidentielles.

⁶⁰ Pièce n° 1 du Brésil, annexe B, tableau B.15 et tableau 5, page 29; pièce n° 2 des plaignants, paragraphe 3.9, page 43.

⁶¹ Pièce n° 1 des plaignants, C 50/16, paragraphe 96.

⁶² Pièce n° 1 du Brésil, paragraphe 18; figure 2.

⁶³ *Ibid.*, paragraphe 43 a); figure 11.

ce qui constituait un "versement" au transformateur de cet intrant. Si ce versement était "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" et s'il était subordonné à l'exportation ultérieure du produit transformé, seul ce dernier était alors réputé bénéficiaire d'une "subvention à l'exportation" assujettie aux engagements de réduction.

4.46 Les Communautés européennes ont estimé que les allégations des plaignants visées aux paragraphes 4.38 à 4.42 impliqueraient que les producteurs de sucre C étaient en même temps ceux qui accordaient la subvention alléguée et en bénéficiaient et que le sucre C était en même temps le produit subventionné et le produit qui conférait la subvention à l'exportation. Elles ont soutenu que dans la mesure où les ventes de sucre C donnaient lieu à un "versement"⁶⁴, les bénéficiaires de ce versement et donc de la subvention alléguée seraient les acheteurs étrangers de sucre C et non ceux qui le produisaient. Et les marchandises subventionnées par ces versements ne seraient pas le sucre C exporté mais les produits contenant du sucre C fabriqués par les acheteurs étrangers de ce sucre.

4.47 Si un niveau de référence constitué par le coût de production peut être approprié dans certains cas où les ventes ont été effectuées sur le marché intérieur, les Communautés européennes ont fait remarquer que les choses ne se présenteraient pas toujours ainsi, comme en témoignait la première affaire *Canada – Produits laitiers*. L'Organe d'appel avait souligné que pour établir l'existence d'un "versement", il était "nécessaire d'examiner soigneusement les faits et les circonstances" propres à la mesure en cause dans chaque affaire.⁶⁵ De plus, même si la fourniture de betteraves C constituait un "versement à l'exportation", les plaignants devraient encore montrer qu'elle avait été "financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". À cet égard, les Communautés européennes considéraient que les plaignants avaient perdu de vue certaines différences importantes entre la production de lait en cause dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* et la production de betteraves C. La disponibilité et le coût des betteraves C pouvaient beaucoup varier entre les diverses régions des CE, ainsi que d'une campagne à l'autre, en fonction d'un grand nombre de facteurs qui ne faisaient pas intervenir une "mesure des pouvoirs publics" ou au moins le type de mesure en cause dans le présent différend. Les conditions climatiques et les maladies influaient par exemple beaucoup plus sur la production des betteraves que sur celle du lait. En outre, les cultivateurs de betteraves étaient beaucoup moins spécialisés que les producteurs de lait, les betteraves étant produites par alternance. De ce fait, la production de betteraves C, selon les Communautés européennes, était aussi susceptible d'être "financée" par les betteraves A et B que par d'autres cultures, et vice versa. Pour ces raisons, le "lien de causalité" entre la "mesure des pouvoirs publics" alléguée et la fourniture de betteraves C n'était pas assez "étroit" pour considérer que les ventes de betterave C étaient "financées en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

4.48 Les Communautés européennes ont également fait observer que le coût de production du sucre n'était pas un niveau de référence pertinent pour déterminer si les ventes à l'exportation de sucre C donnaient lieu à des "versements". En fait, le niveau de référence pertinent était le prix du sucre sur le marché mondial. Les Communautés européennes ont soutenu que l'Organe d'appel avait recouru à un niveau de référence constitué par le coût de production en raison des circonstances propres aux affaires *Canada – Produits laitiers*. Ce niveau de référence ne pouvait pas être appliqué mécaniquement à la présente affaire mais il pouvait être approprié dans des cas où, comme dans les affaires *Canada – Produits laitiers*, les ventes étaient effectuées sur le marché intérieur. Toutefois, lorsque les ventes étaient effectuées sur le marché mondial, le seul niveau de référence pertinent pour

⁶⁴ Pièce n° 10 des CE, paragraphes 46 à 49; pièce n° 11 des CE, paragraphes 16 et 17. Étant donné que selon les Communautés européennes, les versements allégués ne constitueraient pas en tout état de cause une subvention à l'exportation de sucre C suivant l'interprétation de l'Organe d'appel, elles n'ont pas jugé nécessaire de revenir sur ces deux questions mais se sont réservé le droit de les soulever en cas d'appel.

⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 76.

déterminer l'existence de "versements" était le prix pratiqué sur ce marché.⁶⁶ L'utilisation d'un niveau de référence constitué par le coût de production dans des affaires donnant lieu à des subventions au titre des intrants pour des marchandises exportées était confortée par les points j) et k) de la Liste exemplative de l'Accord SMC, comme l'avait expliqué l'Organe d'appel. Ces deux dispositions n'avaient pas trait à l'exportation de marchandises à des prix inférieurs au coût de production mais à l'octroi de subventions pour des marchandises exportées grâce à la fourniture de certains services financiers (crédits à l'exportation, garanties et assurance) à un prix inférieur à leur coût pour le prestataire de services. Comme la mesure en cause dans les affaires *Canada – Produits laitiers* et contrairement à celle en cause dans le présent différend, les points j) et k) de la Liste exemplative avaient trait à des subventions au titre d'intrants.

4.49 Rappelant que l'article 9:1 c) ne mentionnait aucun niveau de référence spécifique et que l'examen du point de savoir si une mesure donnait lieu à des "versements" devait être fait dans chaque affaire en tenant compte du "cadre factuel et réglementaire de la mesure contestée"⁶⁷, les Communautés européennes ont appelé l'attention sur le raisonnement de l'Organe d'appel concernant le "prix intérieur administré"⁶⁸, ainsi que les prix du marché mondial⁶⁹, lorsque ces derniers avaient été examinés du point de vue de leur pertinence en tant que niveau de référence possible dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*:

"... une comparaison entre les prix du LEC et les prix du marché mondial ne donne aucune indication quant à la question cruciale qui est de savoir si la production canadienne pour l'exportation a bénéficié d'un avantage. En outre, si la base de comparaison était les prix du marché mondial, il serait possible aux Membres de l'OMC de subventionner des intrants d'origine nationale pour transformation en vue de l'exportation, tout en veillant à maintenir le prix de ces intrants pour les transformateurs à un niveau égal ou légèrement supérieur aux prix du marché mondial."⁷⁰

4.50 Selon les Communautés européennes, cette déclaration constituait une preuve additionnelle du fait que la décision de l'Organe d'appel de ne pas utiliser le prix du marché mondial comme niveau de référence dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* était liée au fait que les "versements" allégués consistaient en la fourniture d'intrants pour la transformation au Canada (voir aussi le paragraphe 4.45). Les Communautés européennes ont affirmé que le simple fait d'exporter des marchandises à des prix inférieurs au coût de production total moyen ne conférait aucun "avantage" à cette "production pour l'exportation", contrairement à la fourniture d'intrants à des prix inférieurs au coût dans le pays exportateur.

4.51 Les Communautés européennes ont également fait observer que les versements allégués ne conféraient aucun "avantage" au sucre C et que l'interprétation par les plaignants de l'article 9:1 c) permettrait d'établir l'existence d'une subvention à l'exportation dans un cas où, loin d'obtenir un avantage grâce à la subvention alléguée, le bénéficiaire supposé de la subvention apportait en réalité une contribution financière et conférait un avantage à un autre opérateur d'un autre Membre. Elles ont fait valoir que si les ventes de sucre C donnaient lieu à un "versement", il s'ensuivrait que les producteurs de ce sucre abandonnaient une partie de la "valeur adéquate" qu'il avait pour eux. Dans la mesure où les producteurs de sucre C obtenaient un avantage, celui-ci ne provenait pas des "versements" eux-mêmes mais du "financement" antérieur des versements "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". Ce "financement" par les pouvoirs publics ne donnait toutefois pas nécessairement

⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 93.

⁶⁷ *Ibid.*, paragraphe 76.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 81.

⁶⁹ *Ibid.*, paragraphe 83.

⁷⁰ *Ibid.*, paragraphe 84.

lieu à une subvention et, même si c'était le cas, il n'était pas subordonné aux résultats à l'exportation. Selon les Communautés européennes, l'interprétation par les plaignants de l'article 9:1 c) rendrait inapplicable l'autre élément constitutif de la notion de subvention, à savoir la prescription selon laquelle la mesure conférerait un "avantage". Elle transformerait l'article 9:1 c) en une règle *per se* à l'encontre des exportations à des prix inférieurs au coût de production, tout à fait indépendamment de l'existence d'un subventionnement. L'article 9:1 c) deviendrait alors une forme d'instrument antidumping, qui ne figurait même pas dans l'Accord antidumping. Les Communautés européennes soutenaient que ni l'*Accord sur l'agriculture*, ni l'historique de sa rédaction ne donnaient à entendre que les rédacteurs avaient eu l'intention d'imposer des disciplines plus strictes contre le dumping de produits agricoles par le biais de l'article 9:1 c).

4.52 Répondant à l'argument des Communautés européennes présenté plus haut aux paragraphes 4.45, 4.48 et 4.50, les **plaignants** ont soutenu que le raisonnement juridique et les conclusions de l'affaire *Canada – Produits laitiers* n'étaient pas limités au cas particulier des intrants subventionnés pour transformation et que les citations mentionnées n'étaient pas seulement destinées à expliquer la situation factuelle existant dans cette affaire. Au contraire, les plaignants ont réaffirmé que sur la base de la jurisprudence citée au paragraphe 4.38, ni le texte de l'article 9:1 c), ni l'affaire *Canada – Produits laitiers* ne limitaient l'univers des subventions à l'exportation ou des versements comme l'alléguaient les Communautés européennes. L'Organe d'appel avait interprété la disposition précise à laquelle, selon les plaignants, il était contrevenu en l'espèce, à savoir l'article 9:1 c). À leur avis, l'affirmation des Communautés européennes sous-entendrait qu'aucun rapport de l'Organe d'appel ou d'un groupe spécial ne serait jugé pertinent en raison des différences entre les situations factuelles.

4.53 Les plaignants ont considéré que, même si l'affaire *Canada – Produits laitiers* était interprétée de la façon limitée que suggéraient les Communautés européennes, la présente affaire entraînait directement dans le cadre qu'elle avait tracé parce qu'un des "versements" en cause concernait la vente de betteraves C (produit primaire) à des fabricants de sucre à des prix inférieurs au coût de production total moyen. Les plaignants ont ensuite souligné les similitudes entre le régime applicable au lait dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* et dans la présente affaire. Ces deux régimes étaient fondés sur des quotas assurant un soutien des prix; dans les deux affaires, le produit en cause était fabriqué à partir d'un produit primaire et le produit final devait être exporté; la "mesure des pouvoirs publics" assurait la fourniture du produit primaire à des prix inférieurs à celui auquel le même produit pouvait être vendu sur le marché intérieur; enfin, dans les deux affaires, le produit primaire était vendu à des prix inférieurs au coût de production total moyen et les pertes compensées par la mesure des pouvoirs publics.

4.54 Les plaignants ont également fait valoir qu'il n'y avait rien dans le libellé de l'article 9:1 c) et les décisions du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* qui donne à entendre que l'article 9:1 c) ne s'appliquait qu'aux versements effectués sous la forme de ventes d'intrants aux transformateurs nationaux. Si l'argument des Communautés européennes était valable, l'article 9:1 c) ne s'appliquerait pas, par exemple, aux affaires concernant des produits agricoles qui ne nécessitaient aucune transformation préalablement à l'exportation; aux produits qui ont été transformés par les cultivateurs eux-mêmes; à ceux transformés par des coopératives ou d'autres entités dont les cultivateurs étaient les propriétaires; ou à ceux que les cultivateurs exportaient pour transformation à l'étranger. Les plaignants soutenaient donc que si l'article 9:1 c) était interprété de manière à exclure ces produits, une distinction n'ayant aucun rapport avec le but de cette disposition serait faite et la possibilité serait donnée aux Membres de se soustraire à leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation en se bornant à intégrer la production et la transformation de produits agricoles. L'acceptation de l'interprétation des Communautés européennes irait donc à l'encontre du but de l'article 9:1 c).

4.55 Dans le cadre de l'application de l'article 9:1 c), ont poursuivi les plaignants, la situation factuelle concernant le sucre C était encore plus déterminante étant donné l'accent mis par l'Organe d'appel sur l'importance du maintien de la distinction entre les disciplines relatives au soutien interne et celles relatives aux subventions à l'exportation dans l'*Accord sur l'agriculture*.⁷¹ Cette distinction n'avait pas été prise en compte par les Communautés européennes. De cette façon, celles-ci réduisaient les droits résultant, pour les autres Membres de l'OMC, de leurs engagements et obligations en matière de subventions à l'exportation au titre de l'*Accord sur l'agriculture* étant donné que le niveau des exportations de sucre C ainsi que les exportations totales de sucre des Communautés européennes s'étaient accrus depuis 1995. Dès lors que, contrairement à ce qui se passait dans le régime canadien applicable au lait, il n'y avait aucun producteur indépendant de betteraves C ou de sucre C dans les Communautés européennes, le subventionnement croisé était total. De plus, tout le sucre C était exporté à des prix inférieurs au coût de production, les pertes étant compensées par les ventes de sucre soumis à quota sur les marchés intérieur et d'exportation avec l'avantage du soutien des prix par les CE. Le niveau de production du sucre C en pourcentage de la production totale était beaucoup plus élevé que dans le régime canadien applicable aux produits laitiers. La différence entre les coûts de production et la rémunération du sucre C était également plus élevée, ce qui laissait supposer que le niveau du subventionnement croisé était plus élevé.

4.56 Les plaignants maintenaient que les subventions croisées accordées du fait du soutien des prix correspondaient aux définitions par l'OMC des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. Ils considéraient que les arguments des Communautés européennes étaient contraires à la jurisprudence des affaires *Canada – Produits laitiers* parce qu'ils reposaient sur l'idée que le soutien des prix intérieurs ne pourrait jamais faire partie de la définition d'une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c). Au contraire, le subventionnement des exportations grâce à un soutien des prix légitime répondait aux définitions des subventions à l'exportation depuis l'époque où le GATT en était encore à ses débuts. Le fait que le système de soutien des revenus et des prix constituait une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation n'était pas pertinent. La vraie question, selon les plaignants, était celle de savoir si ce soutien, en totalité ou en partie, entraînait dans le cadre de la définition d'une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* (voir aussi le paragraphe 4.59 ci-après).

4.57 Faisant référence aux arguments des Communautés européennes résumés au paragraphe 4.46, les plaignants ont fait observer que c'était les Communautés européennes elles-mêmes qui accordaient la subvention à l'exportation parce qu'il s'agissait de "versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" au sens de l'article 9:1 c). Les Communautés européennes elles-mêmes, et non leurs producteurs de sucre, ont pris la mesure des pouvoirs publics qui finançait les versements, ce qui donnait lieu à une subvention. Les producteurs communautaires étaient les bénéficiaires de la subvention en ce sens qu'ils pouvaient accroître leur revenu net en effectuant des ventes de sucre C à des prix bien inférieurs au coût de production. Et ils effectuaient également les "versements" lorsqu'ils vendaient le sucre C à l'acheteur du marché mondial à des prix inférieurs au coût total. Mais c'était dénué de pertinence dès lors que "les versements peuvent être effectués par des parties privées".⁷² Conformément à l'article premier de l'*Accord SMC*, une "subvention" ne pouvait toutefois être accordée que par des pouvoirs publics ou en application de directives des pouvoirs publics.

4.58 Les plaignants ont également fait observer que la "subvention" était conférée par les "versements financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" et que les Communautés européennes avaient commis une erreur en assimilant le concept de "versement" à un concept plus

⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 92.

⁷² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 87.

large de "subvention". À leur avis, le "versement" n'était qu'un élément d'une "subvention" telle que définie à l'article 9:1 c). Rien dans le texte de cet article ou dans l'interprétation qu'en a donnée l'Organe d'appel ne laissait entendre que le bénéficiaire du versement était ou devait être la personne même qui a reçu la subvention. Le versement pouvait être fait par ou à une partie privée. De plus, il était bien établi qu'il pouvait y avoir plus d'un bénéficiaire d'une subvention, une partie étant le bénéficiaire d'une subvention effectivement versée à une autre partie.⁷³ En l'espèce, les producteurs de sucre des CE ont reçu une subvention en dépit du fait que les acheteurs de sucre C sur le marché mondial pourraient également en bénéficier. Citant la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*⁷⁴, les plaignants ont maintenu qu'un versement ne pouvait être financé qu'en vertu d'une mesure des pouvoirs publics conférant un avantage à l'entité effectuant le versement. Toutefois, pour qu'il y ait un "versement" par l'entité bénéficiant de cette mesure des pouvoirs publics, il n'était pas nécessaire que les avantages de cette mesure des pouvoirs publics soient transférés au bénéficiaire des versements.⁷⁵

4.59 Les plaignants, se référant aux arguments des Communautés européennes concernant l'"avantage" (voir le paragraphe 4.51) n'ont pas considéré que la notion d'"avantage" ou la prescription selon laquelle un avantage doit être "conféré" au bénéficiaire des versements était un élément constitutif de l'article 9:1 c). Ce terme ne figurait même pas dans le texte de cette disposition. Les plaignants ont rappelé que le texte introductif de l'article 9:1 expliquait clairement que tous les éléments figurant dans les divers alinéas de cet article constituaient une "subvention à l'exportation". L'article 9:1 stipulant qu'un versement au sens de l'article 9:1 c) constituait une subvention à l'exportation lorsque les trois éléments de l'article 9:1 c) étaient réunis, il n'était pas nécessaire aux fins de l'*Accord sur l'agriculture* de montrer en outre que les autres éléments d'une subvention à l'exportation telle que définie à l'article premier de l'*Accord SMC* étaient également présents.⁷⁶ Les plaignants ont également rappelé qu'en tout état de cause, au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, c'était les Communautés européennes qui avaient la charge de démontrer qu'elles n'apportaient pas l'avantage qu'elles considéraient comme exigé au titre de l'article 9:1 c).

4.60 Les plaignants ont maintenu que les versements par des parties privées relevaient de la définition de l'article 9:1 c). À cet égard, ils ont fait valoir que l'argument des Communautés européennes selon lequel le "versement" doit conférer l'avantage reposait sur l'introduction dans l'article 9:1 c) d'un concept qui ne pouvait logiquement s'appliquer aux versements par des parties privées. Si des pouvoirs publics peuvent décider pour des raisons non économiques de vendre un produit à des conditions non commerciales, une partie privée effectuerait dans le cadre de ses activités ordinaires des ventes aux conditions en vigueur sur le marché et donc d'une manière qui ne confère pas un "avantage" au bénéficiaire du versement. Si les Communautés européennes avaient raison de dire que seules les ventes à des conditions conférant un avantage à l'acheteur étaient considérées comme des "versements" au sens de l'article 9:1 c), cette disposition ne s'appliquerait pas en pratique aux versements par des parties privées. Par conséquent, cela irait à nouveau à l'encontre de son but.

4.61 De l'avis des plaignants, l'interprétation des Communautés européennes mettrait aussi indûment l'accent sur les bénéficiaires du versement en exigeant qu'ils obtiennent un "avantage". Les plaignants ont fait observer que l'argument des Communautés européennes ne pouvait être concilié avec la jurisprudence de l'Organe d'appel relative à cette question. Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, le Groupe spécial avait constaté qu'"[u]ne interprétation de l'article 9:1 a) selon laquelle il n'existe un paiement que si un avantage est accordé s'impose aussi si l'on considère le contexte général de cette disposition, qui inclut l'article premier de l'*Accord SMC* ... [c]elui-ci prescrit explicitement

⁷³ Rapport du Groupe spécial *Canada – Crédits et garanties pour les aéronefs*, paragraphe 7.229.

⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 93.

⁷⁵ *Ibid.*, paragraphe 84.

⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 90.

qu'un "avantage" doit être conféré pour qu'il y ait "subvention" au titre de l'*Accord SMC*". Ce raisonnement a été expressément rejeté par l'Organe d'appel, qui a noté que si "[l]e concept d'"avantage" fait partie intégrante de la définition du terme "subvention" figurant à l'article 1.1 de l'*Accord SMC* ... le Groupe spécial a utilisé ce terme, non pas pour aider à définir l'expression "subventions directes" figurant à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, mais pour définir le terme "versement". Il a été considéré que cette décision démontrait que l'Organe d'appel n'estimait pas que le concept d'avantage était pertinent pour déterminer l'existence de versements. Il a été également soutenu que la position des Communautés européennes était incompatible avec le raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 I). Dans cette affaire, l'Organe d'appel a examiné la question de savoir si la vente du produit dénommé "lait d'exportation commerciale" ("LEC") aux transformateurs de lait nationaux aux prix du marché mondial constituerait un "versement" au sens de l'article 9:1 c). De l'avis des plaignants, il était manifeste que l'Organe d'appel considérait que la vente d'un produit à un prix inférieur au coût de production moyen constituait un versement au sens de l'article 9:1 c) même si l'acheteur aurait pu acheter le produit au même prix sur le marché mondial et si la vente ne lui conférait donc pas un "avantage". Comme l'a fait remarquer l'Organe d'appel, la question cruciale pour un groupe spécial appliquant l'article 9:1 c) était celle de savoir si un avantage avait été conféré à la production pour l'exportation. Si les pertes encourues par les producteurs du fait des ventes à l'exportation à des prix inférieurs au coût de production moyen étaient compensées en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, un avantage avait été conféré à la production pour l'exportation. Pour les plaignants, il était évident qu'un versement ne pouvait être "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" que lorsque cette mesure conférait un avantage à l'entité effectuant le versement. Toutefois, pour qu'il y ait un "versement" par l'entité bénéficiant de la mesure, il n'était pas nécessaire que les avantages de celle-ci soient transférés au bénéficiaire des versements.

4.62 Les plaignants ont souligné que dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* comme dans la présente affaire, les payeurs ont bénéficié d'un avantage puisqu'ils ne demandaient pas des prix correspondant pleinement à leurs coûts de production totaux en raison du subventionnement croisé de la production pour l'exportation par la production soumise à quota. De la même manière, un avantage avait été conféré à la production pour l'exportation. En outre, comme cela est indiqué au paragraphe 4.58, la "subvention" n'a pas été constatée dans le "versement" lui-même mais en ce qui concerne les trois éléments que comporte la définition de la subvention à l'exportation donnée à l'article 9:1 c), considérés ensemble, et en examinant les pertes subies et le financement reçu par les entités effectuant le "versement". À cet égard, les plaignants ont souligné qu'il n'était pas nécessaire d'adopter une approche "orientée vers le bénéficiaire" de la détermination des versements et qu'il n'était donc pas nécessaire non plus de démontrer l'existence d'un "avantage". Ils ont fait valoir que même si des parties privées pouvaient effectuer les versements, c'était au Membre qu'il incombait de "s'assurer qu'il respecte ses engagements en matière de subventions à l'exportation dans le cadre des accords visés".⁷⁷

4.63 Le **Brésil** a fait remarquer qu'en tout état de cause, les producteurs de sucre des CE retiraient un avantage des subventions visées à l'article 9:1 c) à l'exportation de sucre C dans la mesure où ces subventions permettaient des ventes rentables effectuées à des prix bien inférieurs au coût de production total pour les producteurs. Il a estimé que, d'un point de vue factuel, les Communautés européennes n'avaient pas contesté cet avantage, qui satisfaisait en outre aux prescriptions de l'article 1.1 b) de l'*Accord SMC*.

4.64 En ce qui concerne l'affirmation des Communautés européennes concernant le niveau de référence approprié pour déterminer l'existence de versements, les **plaignants** ont rappelé que le niveau de référence le plus approprié était en l'espèce celui que constituait le coût de production, pour

⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 95.

les raisons exposées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* et mentionnées plus haut au paragraphe 4.38. Comme dans cette affaire-là, le prix intérieur n'était pas approprié parce que les prix d'intervention garantissaient qu'il restait à des niveaux artificiellement élevés. De même, le prix du marché mondial ne fournissait pas de niveau de référence convenable parce que le sucre C ne pouvait être vendu à des prix concurrentiels sur ce marché que du fait des subventions dont il bénéficiait et qui le rendaient compétitif sur ce marché. Appliquer le prix du marché mondial comme niveau de référence permettrait à la plupart des pratiques de subventionnement d'échapper aux rigueurs de l'article 9:1 c). Les seules subventions que cette disposition permettrait de couvrir seraient celles destinées à tirer vers le bas le prix du marché mondial. Les plaignants ont relevé que les Communautés européennes ne donnaient aucune raison de fond à l'appui de leurs arguments et n'expliquaient pas, en particulier, pourquoi les différences factuelles entre l'affaire *Canada – Produits laitiers* et la présente affaire imposaient un niveau de référence différent; pourquoi, dans les circonstances actuelles, le niveau de référence constitué par le coût de production ne pouvait pas servir de critère approprié; et pourquoi le prix du marché mondial était plus approprié en dépit du raisonnement de l'Organe d'appel.⁷⁸ Par contre, les plaignants ont souligné que l'Organe d'appel avait constaté dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* que dans les circonstances où "le versement allégué est effectué par un opérateur économique indépendant et où le prix intérieur est administré", le coût de production moyen constitue le critère approprié. Étant donné que les circonstances factuelles étaient les mêmes dans la présente affaire (versements également effectués par des opérateurs privés et prix intérieur administré), le coût de production moyen était le niveau de référence approprié.

4.65 Les **Communautés européennes** ont répondu que la jurisprudence des affaires *Canada – Produits laitiers* confirmait que la prescription selon laquelle il fallait démontrer un "avantage"⁷⁹ était implicite dans celle voulant qu'il y ait un "versement". La "question cruciale" était celle de savoir si les "versements" eux-mêmes conféraient un "avantage" à la "production pour l'exportation" et non aux acheteurs étrangers de cette production. Elles ont souligné que les "versements" allégués dans le présent différend ne transféraient aucune "valeur économique" aux producteurs de sucre et ne conféraient donc aucun "avantage" à la "production pour l'exportation". Au contraire, par ces "versements", c'était les producteurs de sucre qui transféraient une "valeur économique" à leurs clients étrangers. Les "mesures" qui, selon les plaignants, "finançaient" les "versements" constituaient des mesures distinctes des "versements" allégués et étaient assujetties à des disciplines spécifiques au titre de l'*Accord sur l'agriculture* étant donné que certaines d'entre elles n'étaient pas des subventions (par exemple la protection tarifaire), alors que d'autres donnaient lieu à des subventions (par exemple les achats d'intervention), mais n'étaient pas subordonnées aux exportations. Même en supposant que les exportations de sucre C donnaient lieu à des "versements", ont poursuivi les Communautés européennes, ces "versements" ne conféreraient pas une subvention à l'exportation du sucre C.

4.66 Même si l'article 9:1 c) n'utilisait pas le terme "avantage", les Communautés européennes considéraient que toutes les mesures énumérées à l'article 9:1 étaient décrites comme des "subventions à l'exportation" dans le texte introductif de cette disposition. Il fallait donc les interpréter dans le contexte de la notion de "subvention". L'existence d'un "avantage" était inhérente à cette notion. En conséquence, si les exportations d'un produit agricole donné ne bénéficiaient d'aucun avantage du fait d'une certaine mesure, ces produits ne pouvaient pas être considérés comme "subventionnés" par cette mesure.

4.67 Les Communautés européennes ont fait observer que leur lecture de l'article 9:1 c) et de l'affaire *Canada – Produits laitiers* comme portant exclusivement sur l'approvisionnement en intrants dans le pays exportateur était étayée par le contexte de l'*Accord SMC*, tel que confirmé par l'Organe

⁷⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 95.

⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 153.

d'appel⁸⁰, et par les Listes des Membres. Les Communautés européennes ont soutenu que la définition d'une subvention dans l'*Accord SMC* envisageait l'existence d'une subvention sans "contribution financière"⁸¹ ou lorsque la "contribution financière" était faite par une partie privée et non par les pouvoirs publics, de manière analogue à celle décrite à l'article 9:1 c).⁸² Au contraire, l'article premier de l'*Accord SMC* exigeait toujours, en tant qu'élément indispensable de l'existence d'une subvention, qu'un "avantage" soit conféré⁸³, et ne prévoyait aucune exception à cette prescription. En outre, en vertu de l'*Accord SMC*, la fourniture de produits par les pouvoirs publics ou par une partie privée, dans les cas visés à l'article 1.1 a) 1) iv), pourrait constituer une subvention si elle conférait un avantage à l'entreprise recevant ces produits. L'existence d'un avantage devait donc être déterminée par rapport aux conditions du marché existant dans le pays de fourniture ou d'achat⁸⁴ ou, dans le cas de subventions à l'exportation, sur le marché mondial.⁸⁵ Par contre, en vertu de l'*Accord SMC*, le simple fait d'exporter des produits à un prix "trop bas" n'avait jamais été considéré comme une subvention, et encore moins comme une subvention à l'exportation, quel que soit le niveau de référence.

4.68 Les Communautés européennes étaient donc d'avis que la solution à laquelle était parvenu l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* était conforme aux règles applicables de l'*Accord SMC* pour ce qui est des subventions au titre des matières premières, sauf que l'Organe d'appel a considéré que dans certaines circonstances, l'existence d'une subvention devait être établie par rapport à un niveau de référence constitué par le coût de production et non par rapport à un niveau de référence constitué par le prix du marché intérieur ou du marché mondial. Elles ne voyaient aucune raison apparente d'assujettir les produits agricoles à des disciplines plus strictes en ce qui concerne les subventions à l'exportation que les autres produits. Rappelant que le point de départ de la négociation relative aux règles applicables aux subventions incluses dans l'*Accord sur l'agriculture* était l'article XVI du GATT de 1947, qui ne prohibaient que les subventions à l'exportation sur des produits non primaires, elles ont affirmé que les rédacteurs de l'*Accord sur l'agriculture* avaient plutôt l'intention contraire.

4.69 En ce qui concerne les Listes des Membres, les Communautés européennes ont relevé que les Listes d'engagements de réduction faisaient partie de l'*Accord sur l'OMC* et, en tant que telles, constituaient un contexte pertinent pour l'interprétation de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Elles ont développé un raisonnement selon lequel, si l'interprétation de l'article 9:1 c) par les plaignants était correcte, les Membres qui, avant que l'*Accord sur l'OMC* soit conclu, accordaient des subventions à l'exportation visées par l'interprétation des plaignants, auraient dû être censés inscrire dans leur Liste des engagements de réduction concernant ces mesures. Pourtant aucun Membre de l'OMC ne l'a fait, même si un grand nombre d'entre eux appliquaient et continuaient d'appliquer des mesures de soutien des prix (ou protection tarifaire) ayant pour effet un "subventionnement croisé" des exportations à des prix inférieurs au coût de production. De l'avis des Communautés européennes, cela démontrait que l'interprétation de l'article 9:1 c) avancée par les plaignants n'était envisagée par aucun Membre, y compris les plaignants eux-mêmes, et aurait, si elle était confirmée, d'importantes conséquences non voulues, y compris pour les pays en développement. À l'appui de cet argument, les Communautés européennes ont fait référence à une documentation donnant à entendre qu'un certain nombre de pays, y compris l'Australie, le Brésil et la Thaïlande, avaient exporté du sucre à perte

⁸⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC (article 21:5 – CE)*, paragraphe 141.

⁸¹ Article 1.1 a) 2) de l'*Accord SMC*.

⁸² *Ibid.*, article 1.1 a) 1) iv).

⁸³ *Ibid.*, article 1.1 b).

⁸⁴ Article 14 d) de l'*Accord SMC*.

⁸⁵ Point d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation, Annexe I de l'*Accord SMC*.

pendant des années et appliqué des mesures visant à maintenir les prix intérieurs à un niveau supérieur à ceux du marché mondial.^{86,87}

b) "Financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"

4.70 Les **plaignants** ont fait observer qu'il existait en l'espèce un lien solide et démontrable entre les "versements" et la "mesure des pouvoirs publics" et ont fait référence à une évaluation par la Commission des CE⁸⁸ donnant à entendre qu'une libéralisation complète du marché communautaire du sucre entraînerait une réduction de la production communautaire de sucre à un tiers de ses niveaux actuels et même sa disparition à long terme, et que sa rentabilité n'était maintenue que grâce au régime communautaire applicable au sucre. Les plaignants en ont déduit que, dans ces conditions, l'existence de la production de sucre, y compris de sucre C, dans les Communautés européennes était tributaire de la mesure des pouvoirs publics.

4.71 Les plaignants ont rappelé que le régime communautaire applicable au sucre réglementait la production et les exportations de sucre C au moyen du Règlement n° 1260/2001 du Conseil. Le financement des versements que les producteurs de sucre C effectuaient était la conséquence directe du cadre réglementaire extrêmement rigoureux mis en place par ce règlement en vertu duquel des droits exclusifs d'effectuer des ventes à des prix garantis couvrant la totalité ou la majeure partie de leurs coûts de production fixes étaient accordés aux détenteurs de quotas. Les Communautés européennes avaient créé un cadre juridique encourageant la surproduction, dissocié le marché à l'exportation du sucre C du marché intérieur, généré les bénéfices utilisés pour financer l'exportation de ce sucre et imposé des sanctions lorsqu'il n'était pas exporté. La Commission des CE elle-même considérait le régime comme un facteur d'équilibre du marché⁸⁹, remplissant des objectifs de stabilisation de ce dernier.⁹⁰ Selon les plaignants, la mesure des pouvoirs publics que comporte le régime communautaire applicable au sucre était donc fortement liée aux "versements", suffisamment pour satisfaire au critère établi par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*.

4.72 Les plaignants ont affirmé que les instruments du régime incitaient fortement les détenteurs de quotas des CE à défendre leurs quotas grâce à une production excédentaire de sucre C sans se préoccuper de savoir si son prix serait inférieur aux coûts occasionnés par sa production. Des quotas en valeur étaient fournis aux détenteurs de quotas de sucre grâce à une combinaison du système de subventions des CE et de restrictions à l'approvisionnement du marché intérieur. Le prix d'intervention assurait un prix garanti environ trois fois supérieur au prix mondial mais du fait de ces restrictions à l'approvisionnement, les détenteurs de quotas obtenaient des prix du marché sensiblement supérieurs au prix d'intervention. Ils bénéficiaient aussi de subventions à l'exportation pour des parts de quota dépassant les besoins en approvisionnement du marché intérieur. Comme il n'y avait pas eu d'achat d'intervention depuis 25 ans environ, les exportations subventionnées étaient

⁸⁶ Pièce n° 21 des CE. Voir aussi la pièce n° 17 des CE, pages 27 à 30; la pièce n° 18 des CE, page 2; la pièce n° 20 des CE, pages 1 à 4; les pièces n° 22 et 23 des CE; la pièce n° 19 des CE.

⁸⁷ Lors du réexamen intérimaire, l'Australie a rappelé que les plaignants avaient vigoureusement réfuté la thèse des Communautés européennes, faisant valoir qu'affirmer que le régime communautaire et les politiques sucrières d'autres exportateurs étaient équivalents faisait abstraction des éléments du régime communautaire qui le rendaient incompatible avec les règles de l'OMC. Plus précisément, le niveau exceptionnellement élevé du soutien des CE, la fourniture de ce soutien par le biais de quotas applicables aux ventes sur le marché intérieur, les restrictions mises au report du sucre C et la prescription relative à l'exportation du sucre C non reporté. Ces éléments du régime communautaire suscitaient la production et l'exportation de sucre C subventionné et le distinguaient des autres régimes. Les plaignants ont relevé que les Communautés européennes n'avaient pas répondu aux autres arguments avancés par les plaignants au sujet des "versements" et qu'elles n'avaient donc pas assumé leur charge de la preuve pour ces questions au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*.

⁸⁸ Pièce n° 6 des plaignants, page 33.

⁸⁹ Pièce n° 6 des plaignants, page 34.

⁹⁰ Règlement n° 1260/2001 du Conseil des CE, paragraphe 2 du texte introductif.

manifestement plus rentables que les ventes d'intervention. Les producteurs de sucre des CE n'étaient pas, en raison des coûts élevés de production, compétitifs par rapport aux normes du marché mondial, le quota en valeur était directement imputable à la mesure des pouvoirs publics prescrite par le régime communautaire.

4.73 Les plaignants ont soutenu que les bénéficiaires de quotas de production de sucre étaient protégés de la quasi-totalité des sources étrangères de concurrence, grâce à une combinaison de tarifs d'importation et de mesures de sauvegarde spéciales ainsi que grâce à l'exportation, avec des restitutions à l'exportation, d'une quantité de sucre prétendument "équivalente" à la quantité importée des pays ACP et d'Inde. Ils étaient également protégés de la concurrence potentielle de nouveaux fournisseurs nationaux parce que seul le sucre produit par les détenteurs de quotas de production étaient admis à bénéficier d'un soutien des prix et de restitutions à l'exportation. De ce fait, il n'y avait pas de concurrence entre les détenteurs de quotas de sucre destiné au marché intérieur, ni de nouvelle répartition des quotas en faveur des producteurs nationaux les plus performants. Le niveau des prix d'intervention couvrait les coûts de production du producteur de sucre le moins performant et il en résultait que les producteurs les plus performants bénéficiaient, comme l'a dit le personnel de la Commission des CE, de "marges confortables".⁹¹

4.74 Les plaignants ont soutenu que, comme dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, cette mesure déterminante des pouvoirs publics était "indispensable" au transfert de ressources des consommateurs et des contribuables aux fabricants de sucre pour le sucre soumis aux quotas A et B et, par leur intermédiaire, aux cultivateurs de betteraves soumises aux quotas A et B.⁹² La mesure des Communautés européennes finançait ainsi les cultivateurs pour qu'ils approvisionnent en betteraves les fabricants de sucre C à des prix qui ne correspondaient pas à leur coût total moyen et pour que ces fabricants fournissent ensuite du sucre C aux acheteurs du marché mondial à des prix qui ne correspondaient pas à son coût total moyen. Les producteurs communautaires de sucre étaient ainsi en mesure de recouvrer la majeure partie ou la totalité de leurs coûts fixes en produisant et vendant du sucre soumis à quota soit sur le marché intérieur protégé, soit avec des restitutions à l'exportation, sur le marché mondial. Les producteurs communautaires pouvaient alors produire et exporter du sucre C de manière rentable tant que les prix du marché mondial étaient plus élevés que le coût marginal de production de sucre C.⁹³ Les plaignants ont fait valoir que l'attribution du droit à approvisionner le marché intérieur communautaire par le biais de quotas et les prix élevés du sucre soumis aux quotas A et B incitaient fortement les producteurs à produire du sucre C pour s'assurer durablement tout le bénéfice d'un quota. Autrement dit, bien que les variations de la production soient imprévisibles, les producteurs peuvent faire en sorte de produire toujours assez de sucre pour bénéficier de ces prix élevés pour la totalité de leur quota et protéger leur accès à long terme à celui-ci. Les plaignants ont estimé que ces raisons de produire du sucre C résultaient de la politique communautaire, ce qui était confirmé par le fait que, comme cela est indiqué plus haut au paragraphe 4.43, il n'y avait pas de producteurs indépendants produisant exclusivement du sucre C: la production de ce sucre n'était rentable que pour les bénéficiaires d'attributions de quotas A et B.⁹⁴

4.75 En outre, ont poursuivi les plaignants, la mesure des pouvoirs publics réglementant le marché intérieur du sucre entraînait le subventionnement croisé des ventes de sucre C qui, sinon, ne seraient pas réalisées ou le seraient à perte. Ils ont maintenu qu'il y avait une seule ligne de production de sucre pour la totalité de celui-ci quels que soient les marchés de destination. Il en allait de même, *mutatis mutandis*, pour les betteraves à sucre. Les ventes de sucre soumis à quota sur le marché intérieur qui procuraient des recettes plus élevées finançaient effectivement une partie ou la totalité des coûts du sucre C, qui bénéficiait d'un subventionnement croisé par le biais de subventions

⁹¹ Pièce n° 6 des plaignants, page 12.

⁹² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 120.

⁹³ Pièce n° 2 des plaignants, page 121.

⁹⁴ Pièce n° 1 de l'Australie, page 31. Voir aussi la pièce n° 2 des plaignants, page 117.

directes, de mécanismes de soutien des prix et de mécanismes analogues, en faveur du sucre soumis à quota, qui étaient tous des instruments réglementant le régime communautaire applicable au sucre. Les ventes de sucre C étaient rentables à des prix à peine supérieurs aux coûts marginaux parce que les ventes sur le marché intérieur procurant des recettes plus élevées ""financent" effectivement une part des ventes procurant des recettes inférieures en couvrant la portion des coûts fixes partagés imputables aux produits dont les prix sont plus bas".⁹⁵ Et il en allait de même, *mutadis mutandis*, pour les betteraves à sucre. De l'avis des plaignants, cela apportait des preuves supplémentaires du lien "démonstrable" entre la mesure des pouvoirs publics et le versement. En outre, les plaignants ont fait valoir que la structure du soutien par le biais des quotas et des restrictions aux échanges qui s'inscrivent dans le cadre des quotas ainsi que du report du sucre C poussait très fortement à produire du sucre C pour s'assurer durablement tout le bénéfice d'un quota.⁹⁶ Les plaignants ont affirmé que si le producteur avait le choix entre vendre sur le marché intérieur communautaire ou sur le marché mondial, le premier serait plus attractif, étant donné que le régime communautaire offrait un prix intérieur de l'ordre de 3,5 fois le prix mondial du sucre soumis au quota A et 2,5 fois celui du sucre soumis au quota B.

4.76 Les plaignants ont estimé que la distinction faite dans l'*Accord sur l'agriculture* entre le soutien interne et les subventions à l'exportation serait brouillée si un Membre de l'OMC avait le droit d'utiliser le soutien interne de manière illimitée pour subventionner les exportations de produits agricoles. Les avantages que les engagements en matière de subventions à l'exportation d'un Membre de l'OMC étaient destinés à apporter seraient ainsi compromis.⁹⁷ Ce raisonnement s'appliquait à l'industrie sucrière des CE, englobant à la fois les cultivateurs et les fabricants qui écoulait des betteraves C et du sucre C à des prix ne permettant pas de recouvrer le montant total des coûts de production. L'adoption de mesures de soutien interne associées à des niveaux élevés de protection tarifaire rendait possible la fourniture d'un large soutien aux producteurs, incompatible avec les limitations imposées par les disciplines relatives aux subventions à l'exportation.

4.77 Les plaignants ont soutenu que les exportations de sucre C ne découlaient pas accessoirement de la fabrication et de la vente de sucre soumis à quota puisqu'elles avaient atteint un pourcentage allant de *** pour cent à *** pour cent de la production soumise à quota entre les campagnes de commercialisation 1992/93 et 2001/02.⁹⁸ La part du sucre C dans la production et les exportations démontrait que ce sucre n'était pas une simple "retombée" de la production soumise à quota mais un élément structurel notable de la production de sucre des CE. Comme celle-ci était tributaire pour son existence même d'une mesure des pouvoirs publics, il existait manifestement entre le versement et cette mesure un lien démontrable suffisant pour satisfaire aux critères définis par l'Organe d'appel. La réglementation du régime communautaire sous la forme de prix garantis pour le sucre soumis à quota et de l'exportation forcée de la production hors quota, ont poursuivi les plaignants, mettait en évidence cette mesure des pouvoirs publics. Le maintien de la production et des exportations du sucre C malgré la grande différence entre les coûts de production et les prix perçus n'était possible que grâce aux subventions relatives au sucre soumis à quota et au sucre fabriqué à partir du sucre de canne brut importé et en raison de l'absence dans le régime communautaire d'une réglementation destinée à empêcher les subventions croisées. L'**Australie** a relevé qu'en ce qui concernait les subventions accordées pour la fabrication, la concurrence des importations était effectivement neutralisée eu égard aux prix garantis pour une certaine quantité de sucre importé, équivalents au prix de soutien intérieur pour le sucre soumis à quota. Les **plaignants** ont réaffirmé qu'il y avait donc un "versement" qui avait été financé "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 139 et 140.

⁹⁶ Pièce n° 1 de l'Australie, pages 25 à 27.

⁹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphes 90 à 92.

⁹⁸ Pièce n° 1 de l'Australie, page 5.

4.78 Les **Communautés européennes** ont répondu que même si le soutien interne accordé au sucre soumis aux quotas A et B avait accessoirement l'effet de "financer" les exportations de sucre C ou d'"entraîner le subventionnement croisé" de ces exportations, ce ne serait pas suffisant pour considérer qu'elles bénéficiaient de subventions à l'exportation assujetties aux engagements de réduction contractés en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*. Il ne s'agissait pas de savoir si les exportations de sucre C étaient subordonnées au subventionnement mais si les subventions accordées par les Communautés européennes étaient subordonnées à ces exportations.⁹⁹ Les Communautés européennes ont estimé que les plaignants n'avaient pas allégué, et encore moins prouvé, que les mesures qui, selon eux, "finançaient" les exportations de sucre C ou entraînaient le "subventionnement croisé de ces exportations" leur étaient subordonnées, ou autrement dit qu'elles en "dépendaient pour leur existence", que ces exportations en étaient la "condition".

4.79 Les Communautés européennes ont fait observer que certaines des mesures citées par les plaignants, telles que les tarifs à l'importation ou les mesures de sauvegarde (voir par exemple le paragraphe 4.73), n'étaient même pas des subventions. D'autres mesures, telles que le prix d'intervention et les quotas de production, étaient en fait des mécanismes typiques de soutien des prix intérieurs et faisaient déjà l'objet d'engagements de réduction du soutien interne contractés par les Communautés européennes en vertu de l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, selon les Communautés européennes, la question de savoir si ces mesures accordaient des subventions à l'exportation pour le sucre C ne se posait même pas. Même si ces mesures apportaient un avantage indirect pour le sucre C, elles n'étaient pas subordonnées à l'exportation de ce sucre et ne pouvaient donc pas être décrites comme des "subventions à l'exportation". Les Communautés européennes ont expliqué qu'un producteur de sucre n'était pas tenu d'en exporter pour être admis à bénéficier de quotas de production A et B. De même, le droit de vendre des sucres A et B à des prix d'intervention n'était pas subordonné au fait qu'il exportait ou non du sucre C ou même du sucre quel qu'il soit.

4.80 En ce qui concerne les affirmations des plaignants mentionnées au paragraphe 4.77, les Communautés européennes ont fait remarquer que le volume de la production du sucre C variait considérablement d'une campagne de commercialisation à l'autre en raison des conditions climatiques, qui influençaient aussi bien sur la production de betteraves que sur la teneur en sucre de celles-ci, et de l'évolution des prix du sucre sur le marché mondial.¹⁰⁰ Les producteurs de sucre étaient libres de décider s'ils produiraient ou non du sucre C pour l'exportation. Les Communautés européennes ont fait observer que, loin d'exiger l'exportation de sucre C, les règlements communautaires offraient la possibilité de stocker et de "reporter" sur la prochaine campagne de commercialisation tout sucre produit en dépassement des quotas A et B jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à 20 pour cent du quota A (voir aussi le paragraphe 4.48).¹⁰¹

4.81 Les **plaignants** ont répondu que les arguments des Communautés européennes exposés aux paragraphes 4.78 et 4.79 méconnaissaient le fait que tout type de mesure des pouvoirs publics finançant des versements à l'exportation de produits agricoles était visé par l'article 9:1 c).¹⁰² Il était donc incontestable que la mesure des pouvoirs publics finançant les versements pouvait revêtir la forme de tarifs à l'importation, de mesures de sauvegarde et d'autres mesures qui ne constitueraient pas des subventions au sens de l'article premier de l'*Accord SMC*.

⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 172; rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs (article 21:5 – Brésil)*, paragraphe 48.

¹⁰⁰ Pièce n° 2 des plaignants, pages 117 à 121.

¹⁰¹ Article 14 du Règlement n° 1260/2001; et article 2.1) du Règlement n° 65/82 de la Commission (CEE).

¹⁰² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphes 91, 102 et 112.

4.82 Les Communautés européennes ont aussi introduit à tort dans l'article 9:1 c) un critère selon lequel le financement qu'elles accordaient aux exportations de sucre C devait leur être subordonné. Ce faisant, les Communautés européennes réduisaient la définition des subventions à l'exportation donnée dans cette disposition à un seul élément, sous-entendant ainsi que la mesure des pouvoirs publics constituait la subvention. Les termes de l'article 9:1 c) liaient manifestement la prescription de la subordination aux exportations aux "versements" et non à la "mesure des pouvoirs publics" en vertu de laquelle ils étaient financés.¹⁰³ Par conséquent, pour que le "versement à l'exportation", y compris celui effectué par une partie privée, constitue une subvention à l'exportation conformément à l'article 9:1 c), ce versement devait être financé "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", avec la connexion requise entre les deux éléments.¹⁰⁴ Les plaignants estimaient donc que le "lien démontrable" et la connexion manifeste entre les "versements" et la "mesure des pouvoirs publics" était bien établi en l'espèce.

4.83 Les plaignants ont fait observer que c'était cette prescription additionnelle qui empêchait que l'article 9:1 c) devienne une règle antidumping *per se*, comme l'avançaient les Communautés européennes (voir le paragraphe 4.51), et qui distinguait le subventionnement défini à l'article 9:1 c) du type de discrimination par les prix pratiquée par les acteurs privés sur laquelle portaient les instruments antidumping. En réponse à l'argument des Communautés européennes selon lequel l'interprétation des plaignants transformerait l'article 9:1 c) en une disposition interdisant le dumping par des opérateurs privés, ils ont fait valoir que les Membres ne seraient pas tenus pour responsables de transactions à l'exportation par des opérateurs privés sur lesquels ils n'avaient aucune prise. En effet, il pouvait y avoir une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) que s'il y avait i) "des versements" ii) "à l'exportation" iii) "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". En ce qui concerne les "versements", l'Organe d'appel a dit que les pouvoirs publics "doivent jouer un rôle suffisamment important dans le processus par lequel une partie privée finance des "versements" pour qu'existe la connexion requise entre la "mesure des pouvoirs publics" et le "financement"". Il était donc manifeste que seuls les versements qui étaient directement liés à une mesure des pouvoirs publics étaient visés par l'article 9:1 c). Quant à la prescription selon laquelle les versements devaient être "à l'exportation", le Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* a conclu à juste titre qu'il n'y avait un versement "à l'exportation" que si le Membre en a fait un versement subordonné aux résultats à l'exportation. De l'avis des plaignants, le simple fait que des personnes privées décidaient d'exporter des produits à des prix inférieurs au coût de production total moyen n'était donc pas suffisant pour établir la subordination aux exportations. Enfin, l'article 9:1 c) ne visait pas tout "financement" mais seulement le financement résultant d'une mesure des pouvoirs publics. Chacun des trois éléments constituant une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) n'était donc présent que si le Membre, et non des opérateurs privés, faisait en sorte qu'il soit présent.

4.84 Les plaignants ont soutenu que l'incompatibilité du régime applicable au sucre C était imputable à de nombreuses décisions des pouvoirs publics. Ils ont relevé en particulier que les Communautés européennes avaient, premièrement, décidé d'accorder un soutien des prix aux producteurs de sucre, "finançant" ainsi les "versements à l'exportation" de sucre C; deuxièmement, choisi d'apporter ce soutien par le biais d'un ensemble de parts d'accès au quota sur le marché intérieur; troisièmement, décidé de permettre aux producteurs (et de les y encourager) de vendre une quantité de sucre qui dépassait le niveau de ce quota, ce qui – avec une série d'autres mesures – avait créé la connexion requise entre les "versements" et la "mesure des pouvoirs publics" en vertu de laquelle ils étaient financés; et, quatrièmement, décidé de prescrire aux producteurs de vendre la quantité excédentaire de sucre sur le marché mondial, s'assurant ainsi que tous les versements étaient "à l'exportation" de sucre C. La présence des trois éléments constituant une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) était donc la conséquence directe et prévisible de mesures des Communautés

¹⁰³ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.90.

¹⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 131 à 133.

européennes, et non simplement des décisions de producteurs privés répondant aux incitations du marché.

4.85 Les **Communautés européennes** ont répondu qu'un "avantage" devait être conféré par le "versement", c'est-à-dire par la fourniture de produits, et non par les mesures qui "finançaient" le "versement", conformément à la définition d'une "subvention" dans l'*Accord SMC*, qui prescrivait que l'"avantage" devait être conféré par la "contribution financière". Elles ont soutenu qu'en l'espèce, la "contribution financière" serait constituée par les exportations de sucre C. En conséquence, c'était ces exportations qui devaient apporter un "avantage" aux producteurs de sucre. De l'avis des Communautés européennes, les plaignants mêlaient deux des trois conditions de l'article 9:1 c), à savoir le fait qu'il devait y avoir un "versement" et le fait que ce "versement" devait être "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". Les Communautés européennes ont réaffirmé que l'existence d'un "avantage" était nécessaire pour établir qu'il y avait un "versement". S'il n'y en avait pas, la question ultérieure de savoir comment ce "versement" était financé ne se posait même pas. Par conséquent, les plaignants ne pouvaient se fonder sur les mesures censées financer les "versements" pour conclure qu'il y en avait un. Ce qu'ils auraient dû faire, c'est démontrer d'abord qu'il y avait un "versement".

4.86 Les Communautés européennes ont fait observer qu'il ne découlait pas nécessairement du fait qu'une partie avait retiré un "avantage" de certaines "mesures des pouvoirs publics" que toute fourniture de produits par cette partie "transférerait des ressources économiques" à leurs destinataires. Elles ne disaient pas que la "mesure des pouvoirs publics" visée à l'article 9:1 c) ne pourrait jamais apporter un "avantage" aux producteurs des marchandises exportées. Elles soutenaient plutôt que l'"avantage" devait être examiné selon les cas d'espèce et au titre des règles pertinentes de l'OMC. Il était essentiel de maintenir cette distinction parce que la notion de "mesure des pouvoirs publics" englobait toutes sortes de mesures, y compris certaines qui n'étaient pas des subventions (par exemple les droits d'importation). De l'avis des Communautés européennes, en dissociant l'"avantage" du "versement" et en le liant à la "mesure des pouvoirs publics", l'interprétation de l'article 9:1 c) par les plaignants étendrait l'application des règles strictes relatives aux subventions à l'exportation figurant dans l'*Accord sur l'agriculture* à la quasi-totalité des modes d'intervention des pouvoirs publics susceptibles d'avoir accessoirement l'effet de "financer" des ventes à perte. Selon les Communautés européennes, telle n'avait jamais été l'intention des rédacteurs de l'*Accord sur l'agriculture*.

c) "versement à l'exportation"

4.87 Les **plaignants** ont soutenu que les versements effectués par les producteurs de sucre C étaient des versements "à l'exportation" d'"un produit agricole" au sens de l'article 9:1 c). Le sucre C était inclus dans l'Annexe 1 de l'*Accord sur l'agriculture* et était donc un produit agricole au sens de cet accord. En outre, le sucre C ne pouvait être vendu qu'à l'exportation: le sucre C qui n'est pas reporté ne peut "être [écoulé] sur le marché intérieur de la Communauté et [doit] être [exporté] en l'état".¹⁰⁵ Du fait de cette prescription juridique, les plaignants estimaient que les subventions pour le sucre C, qui devait être exporté, étaient des subventions "à l'exportation" de ce produit. De même, puisque les betteraves C ne pouvaient être transformées qu'en sucre C, produit devant être exporté, les versements aux cultivateurs de betterave C étaient également des versements "à l'exportation" de ce produit.

4.88 Les **Communautés européennes** ont répondu que les "versements" allégués revêtaient la forme d'exportations, mais n'étaient pas effectués à "l'exportation". La prescription "subordonnée aux résultats à l'exportation" figurant dans l'*Accord sur l'agriculture* devait être interprétée comme la même prescription imposée par l'*Accord SMC*.¹⁰⁶ Contrairement à ceux des affaires *Canada*

¹⁰⁵ Article 13.1 du Règlement n° 1260/2001.

¹⁰⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 141.

- *Produits laitiers*, les "versements" allégués n'étaient pas subordonnés à des exportations effectuées par le bénéficiaire des versements ou par une tierce partie. Faute de tenir compte de cette différence, l'interprétation de l'article 9:1 c) par les plaignants fondait en une seule deux prescriptions juridiques distinctes, à savoir l'existence de "versements" et celle d'"exportations", la première étant subordonnée à la seconde. Les fonder en une permettait de qualifier de "subventions à l'exportation" des versements qui n'étaient pas subordonnés aux exportations. De l'avis des Communautés européennes, cela équivalait à dire que les "versements" allégués étaient subordonnés à eux-mêmes, ce qui rendrait inutile la seconde prescription juridique, "aux exportations". Cette interprétation brouillait aussi la distinction entre les disciplines relatives au soutien interne, aux subventions à l'exportation et à l'accès aux marchés, distinction qui était, selon les Communautés européennes, une caractéristique fondamentale de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.89 Du point de vue du soutien interne, ont poursuivi les Communautés européennes, l'interprétation des plaignants sous-entendrait que, chaque fois qu'un système de soutien des prix avait accessoirement l'effet de financer des exportations à des prix inférieurs au coût de production total moyen, le Membre concerné serait tenu, pour ne pas manquer à ses engagements en matière de subventions à l'exportation, d'éliminer ce système, même s'il était pleinement conforme aux dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* concernant le soutien interne. Si une subvention était subordonnée aux exportations, ont-elles ajouté, il devrait être possible, au moins en théorie, de supprimer la condition qui la subordonnait aux exportations tout en maintenant la subvention. Si une subvention à l'exportation alléguée ne pouvait pas être retirée sauf en retirant un système légitime de soutien des prix intérieurs, c'était, selon les Communautés européennes, parce qu'elle n'était pas subordonnée "aux exportations".

4.90 En ce qui concerne l'accès aux marchés, les Communautés européennes ont rappelé que les termes "mesure des pouvoirs publics" figurant à l'article 9:1 c) englobaient toutes sortes de mesures¹⁰⁷, y compris les tarifs à l'importation.¹⁰⁸ L'interprétation des plaignants sous-entendrait que, si des droits d'importation élevés avaient accessoirement l'effet d'entraîner un "financement croisé" des exportations à des prix inférieurs au coût de production total moyen, le Membre concerné n'aurait d'autre choix que d'abaisser ses droits d'importation, même si ces droits restaient dans les limites de ses consolidations tarifaires. Les Communautés européennes ont réaffirmé que le soutien interne pour les sucres A et B n'était pas subordonné aux exportations de sucre C, comme l'attestait le fait que certains producteurs de sucre ne produisaient pas de sucre C du tout. Elles ont relevé que conformément à des données relatives à la campagne de commercialisation la plus récente, il n'y avait pas d'exportation de sucre C à partir de l'Italie, de la Grèce et du Portugal, et que les exportations à partir de la Finlande, de l'Espagne et de la Belgique-Luxembourg ne représentaient qu'une fraction de leur production de sucre totale.

4.91 Les **plaignants** ont répondu que les Communautés européennes leur attribuaient à tort une interprétation selon laquelle les "versements eux-mêmes" étaient des "exportations" et ont considéré qu'à cet égard, le seul argument reposait sur l'affirmation selon laquelle le soutien interne ne pouvait pas faire partie du subventionnement des exportations. Ayant réfuté cet argument aux paragraphes 4.55, 4.59 et 4.82 ci-dessus, les plaignants ne s'estimaient pas tenus d'établir que le soutien interne accordé aux producteurs de sucre était subordonné aux exportations de sucre C. Comme ils l'avaient montré, dès lors que le sucre C devait être exporté, toutes les ventes de ce sucre constituaient des ventes à l'exportation. Inversement, si le sucre C ne devait pas être exporté, il n'y aurait pas de versement relatif au sucre C. Donc, un versement n'intervenait *que* lorsque le sucre C était exporté.

¹⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 112.

¹⁰⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 144.

4.92 De plus, en interprétant les termes de l'article 9:1 c) qui définissaient la subordination aux exportations, les plaignants ont considéré qu'il était important de se souvenir que cette disposition définissait les obligations des Membres et non celles de particuliers agissant indépendamment de leur gouvernement. Un versement ne pouvait donc être considéré comme un versement "à l'exportation" que si le Membre en faisait un versement à l'exportation. Le simple fait que des particuliers ont décidé d'exporter des produits à des prix inférieurs au coût de production moyen n'était donc pas suffisant pour établir la subordination aux exportations. En l'espèce, les Communautés européennes avaient adopté un règlement prescrivant l'exportation de tout le sucre C. Les producteurs de sucre étaient libres de décider s'ils en produiraient ou non mais ils ne l'étaient pas de décider s'ils vendraient aux consommateurs communautaires ou à l'exportation. La subordination à l'exportation était donc le résultat d'une mesure prise par les Communautés européennes.

4.93 L'**Australie** a fait observer que les exportations de sucre C étaient une composante structurelle appréciable de la production du sucre communautaire, les exportations de sucre C se situant autour de 17 pour cent du total des quotas A et B des Communautés européennes pendant la décennie qui s'est achevée en 2001-02. La production de betterave et de sucre C était également due en partie à la nécessité pour les producteurs de s'assurer les recettes de leur quota et en partie aux bénéfices tirés des sucres A et B et aux bénéfices réalisés en conséquence sur les coûts de production marginaux du sucre C.¹⁰⁹ De l'avis de l'Australie, les producteurs de betterave et de sucre ne décidaient pas de produire et d'exporter du sucre C en se fondant sur les conditions du marché.

4.94 Les **plaignants** souscrivaient à la description par la Commission des CE du régime communautaire applicable au sucre comme "un facteur d'équilibre du marché, permettant d'atteindre les objectifs de stabilisation de celui-ci définis pour le régime applicable au sucre" (voir aussi plus haut le paragraphe 4.71) et estimaient que c'était pertinent, non seulement en ce qui concerne la prescription selon laquelle les versements devaient être effectués "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", mais aussi en ce qui concerne la prescription voulant que les versements soient réalisés "à l'exportation". À leur avis, les versements relatifs au sucre C, dont ils avaient déjà démontré qu'ils étaient effectués "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", étaient effectués à l'exportation parce qu'ils étaient subordonnés à l'exportation de sucre C et en dépendaient.

4.95 Les plaignants ne pensaient pas qu'il résulterait de leur interprétation que les Membres seraient tenus d'éliminer leur système de soutien des prix chaque fois qu'il aurait accessoirement l'effet de financer des exportations à des prix inférieurs au coût de production total moyen. Un tel effet ne donnait pas lieu par lui-même à une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c). Les versements financés par ces programmes devaient aussi être subordonnés aux résultats à l'exportation. Les plaignants ont rappelé que dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, le groupe spécial avait fait observer que la simple existence de marchés parallèles pour l'utilisation intérieure et l'exportation, sur lesquels des prix différents sont pratiqués, ne constituait pas nécessairement une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1.¹¹⁰ En conséquence, la seule existence d'un marché intérieur et d'un marché d'exportation où des prix différents étaient pratiqués et qui avaient l'un sur l'autre des répercussions, ne constituait pas une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c). Ce n'était donc pas l'effet du subventionnement croisé résultant des décisions d'opérateurs privés qui, par lui-même, rendait le régime de soutien interne des Communautés européennes incompatible avec l'article 9:1 c).

4.96 De nombreuses options s'offraient aux Communautés européennes pour apporter un soutien conforme à l'*Accord sur l'agriculture*, y compris l'élimination éventuelle de l'élément de subordination, tout en maintenant la subvention en cause. En l'espèce, les plaignants ont suggéré que les Communautés européennes pourraient abroger la prescription selon laquelle le sucre C devait être

¹⁰⁹ Pièce n° 1 de l'Australie, page 5.

¹¹⁰ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.62.

exporté et permettre de le vendre sur le marché intérieur ou introduire des modifications prescrivant que tout sucre produit en dépassement du quota d'une campagne soit reporté sur le quota de la campagne suivante. Le régime applicable au sucre était le seul régime communautaire applicable à un produit agricole qui prescrivait l'exportation de la production excédentaire. La **Thaïlande** a souligné à cet égard que l'OCM pour le sucre était la seule OCM des Communautés européennes qui permettait (et même encourageait) le dépassement des quotas de production et prescrivait aux producteurs d'exporter l'excédent. L'interprétation de l'article 9:1 c) par la Thaïlande n'exigerait donc pas des Communautés européennes qu'elles fassent une chose qu'elles ne faisaient pas déjà dans le domaine de l'agriculture. Si les Communautés européennes alignaient leur politique du sucre sur celle suivie dans les autres secteurs agricoles, cela assurerait leur compatibilité avec l'article 9:1 c). Selon les **plaignants**, cela donnait aussi à entendre que les Communautés européennes étaient tout à fait capables de trouver des moyens de fournir un soutien interne admissible sans permettre que ce soutien, comme l'a dit l'Organe d'appel, entraîne "des avantages économiques subsidiaires pour la production en vue de l'exportation".¹¹¹ Les plaignants ont relevé à cet égard que l'Organe d'appel avait expressément indiqué dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* qu'un niveau de référence approprié pour déterminer s'il existait des "versements" au titre de l'article 9:1 c) devrait respecter la distinction entre les disciplines en matière de subventions à l'exportation et les disciplines en matière de soutien interne. L'Organe d'appel avait dit que si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC.

4.97 Les **Communautés européennes** ont répondu que si elles permettaient des ventes de sucre C sur le marché communautaire, ces ventes abaisseraient les prix sur ce marché au détriment du niveau de soutien des prix intérieurs. En outre, ces ventes ne seraient pas effectuées à des prix inférieurs au coût de production total moyen mais plutôt au prix de soutien pratiqué sur le marché communautaire. De l'avis des Communautés européennes, ces ventes ne donneraient donc pas lieu à des "versements". Pour retirer la "subordination aux exportations" alléguée, les Communautés européennes n'auraient d'autre choix que d'éliminer la différence de prix entre leur marché intérieur et le marché d'exportation, ce qui était l'essence même de tout système de soutien des prix intérieurs. Éliminer l'élément "subordination à l'exportation" en empêchant les exportations de sucre C équivaldrait, selon les Communautés européennes, à retirer la subvention, étant donné que les subventions alléguées étaient les "versements" et non le soutien interne et les autres mesures qui, d'après les plaignants, finançaient les "versements".

4.98 En outre, les Communautés européennes maintenaient que l'interprétation des plaignants introduirait une différence de traitement injustifiée entre deux formes également légitime de soutien interne: le soutien des prix (y compris celui résultant de la protection tarifaire) et le soutien des revenus lié à la production (par exemple par des "versements compensatoires" égaux à la différence entre le prix du marché et un prix d'objectif). De l'avis des Communautés européennes, les deux systèmes de soutien interne étaient tout aussi susceptibles de "financer" des exportations à des prix inférieurs au coût de production. Pourtant, selon l'interprétation des plaignants, ces exportations ne seraient prohibées que si elles étaient "financées" par un système de soutien des prix ou par une protection tarifaire, et non par des versements compensatoires ou un dispositif analogue. Tout Membre accordant un soutien des prix intérieurs ou une protection tarifaire serait tenu de mettre en place des mécanismes visant à assurer qu'il n'effectuait pas d'exportation à des prix inférieurs au coût de production. Par contre, les Membres seraient libres de "financer" une quantité illimitée d'exportations à des prix inférieurs au coût de production par le biais de "versements compensatoires" ou d'autres systèmes de soutien des revenus liés à la production, parce que les ventes sur le marché intérieur seraient également réalisées à des prix inférieurs au coût. L'interprétation des plaignants modifierait l'architecture de l'*Accord sur l'agriculture* en modifiant le tracé convenu de la frontière

¹¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 90.

entre le soutien interne et les subventions à l'exportation d'une manière qu'aucun participant aux négociations du Cycle d'Uruguay n'aurait pu prévoir. Et elle introduirait une différence de traitement tout à fait injustifiée entre différentes formes de soutien interne et, à terme, entre les Membres.

2. À titre subsidiaire, article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture

4.99 Si le Groupe spécial décidait que les exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées par des versements financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics au sens de l'article 9:1 c), les **plaignants** ont fait observer, à titre subsidiaire, que les Communautés européennes devaient répondre à leurs allégations au titre de l'article 10:1. À cet égard, ils ont rappelé qu'au titre de l'article 10:3 de l'Accord sur l'agriculture, les Communautés européennes avaient la charge de démontrer que le sucre exporté en dépassement de leur niveau d'engagement en matière de quantité n'était pas subventionné au moyen de subventions à l'exportation ne figurant pas dans l'énumération de l'article 9:1¹¹² et que cette inversion de la charge de la preuve s'étendait à l'établissement de l'absence de toute subvention à l'exportation qu'elle figure ou non à l'article 9:1 (voir la section IV.C, charge de la preuve).

4.100 Les **plaignants**, faisant référence à la constatation de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - FSC*¹¹³, ont poursuivi en faisant observer que trois critères, constitués par les éléments indiqués ci-après, devaient être satisfaits au titre de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture: a) il y avait une subvention non identifiée à l'article 9:1; b) cette subvention était subordonnée à l'exportation; et c) la subvention entraînait ou menaçait d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation d'un Membre (l'élément "contournement"). Bien que les Communautés européennes aient l'obligation de démontrer que ces éléments n'étaient pas présents, les **plaignants** ont développé les arguments suivants pour contribuer à l'efficacité de la procédure et sans renoncer à leurs droits au titre de l'article 10:3 de l'Accord sur l'agriculture. Ils ont ainsi fait valoir que les Communautés européennes appliquaient une subvention à l'exportation d'un type non mentionné dans l'énumération de l'article 9:1, d'une façon qui entraînait ou menaçait d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation, d'une manière incompatible avec l'article 10:1.

4.101 Les **Communautés européennes** ont répondu que certaines questions soulevées par les **plaignants** au titre de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture constituaient en fait des "allégations" qui, à leur avis, ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial (voir la section I.1, Mandat). À titre subsidiaire, elles ont fait observer que les exportations de sucre C ne bénéficiaient d'aucune "autre subvention à l'exportation" au sens de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture.

a) Point d) de la Liste exemplative des subventions à l'exportation

4.102 Les **plaignants** ont fait observer que le point d) de la Liste exemplative des subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'Accord SMC s'appliquait manifestement en l'espèce. Ils ont expressément fait référence à l'analyse du Groupe spécial qui, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, avait énoncé les trois éléments qu'il fallait établir:

- a) la fourniture de produits destinés à la production pour l'exportation à des conditions plus favorables que la fourniture de produits similaires destinés à la production pour la consommation intérieure;
- b) par les pouvoirs publics, directement ou indirectement par le biais de programmes imposés par les pouvoirs publics; et

¹¹² Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 5.142.

¹¹³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphes 135 à 154.

- c) à des conditions plus favorables que les conditions commerciales dont leurs exportateurs peuvent bénéficier sur les marchés mondiaux.¹¹⁴

4.103 S'agissant du premier élément¹¹⁵, les plaignants ont fait observer que, physiquement, les betteraves C étaient identiques aux betteraves soumises aux quotas A et B et avaient la même utilisation finale en tant qu'intrant dans un processus de fabrication. Les trois classes de betteraves étaient donc des "produits similaires". Toutefois, le régime prévoyait des conditions différentes pour l'approvisionnement des transformateurs en betteraves C et en betteraves soumises à quota. Premièrement, les betteraves C ne pouvaient pas être transformées en sucre pour vente sur le marché intérieur et, par conséquent, la majeure partie de ces betteraves était transformée en sucre C pour exportation.¹¹⁶ Tout le sucre C devait être exporté sans restitution à l'exportation.¹¹⁷ Inversement, la majeure partie du sucre vendu sur le marché intérieur était du sucre soumis à quota, obtenu à partir des betteraves A et B. Deuxièmement, si un prix minimal fixe était garanti aux cultivateurs pour les betteraves soumises à quota¹¹⁸, aucun prix fixe n'existait pour les betteraves C, le règlement permettant la fourniture de betteraves C à un prix inférieur à celui des betteraves soumises à quota. Si le prix obtenu pour les betteraves C n'était pas uniforme, elles étaient généralement fournies aux transformateurs à des conditions plus favorables que celles appliquées aux betteraves A et B. Les plaignants, faisant référence aux prix moyens, comme le Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*¹¹⁹, ont poursuivi en notant que les produits destinés à l'exportation étaient fournis à des prix inférieurs à ceux des produits similaires destinés à la production intérieure. En contrôlant l'écoulement du sucre C, les Communautés européennes limitaient l'utilisation pouvant être faite des betteraves C et s'assuraient par conséquent qu'elles étaient disponibles à des prix qui étaient "plus favorables" que ceux des betteraves A et B. Selon les plaignants, il était donc satisfait au premier élément du point d) de la Liste exemplative.

4.104 En ce qui concerne le deuxième élément, les plaignants ont relevé qu'il était analogue à la composante "mesure des pouvoirs publics" de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, les deux membres de phrase impliquant un certain niveau de participation des pouvoirs publics au subventionnement des produits d'exportation. Toutefois, les plaignants ont fait remarquer que le caractère résiduel de l'article 10:1 signifiait qu'il pourrait couvrir des subventions à l'exportation qui ne correspondaient pas à tel ou tel élément d'une subvention au titre de l'article 9:1.¹²⁰ Par conséquent, ce deuxième élément avait été interprété dans un sens plus large, selon les plaignants, que le membre de phrase analogue figurant à l'article 9:1 a) et c) de l'*Accord sur l'agriculture*.¹²¹ Les plaignants ont fait observer que si le Groupe spécial constatait qu'il n'y avait pas de composante "mesure des pouvoirs publics" au titre de l'article 9:1 c), cela ne ferait pas obstacle à une constatation positive au sujet du deuxième élément du point d) de la Liste exemplative.

4.105 Passant au critère de fond du deuxième élément, les plaignants ont rappelé que le groupe spécial avait estimé dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* que l'interdiction de détourner le LEC vers le marché intérieur réglementé et l'exemption qui donnait aux transformateurs travaillant pour l'exportation accès aux prix plus bas du LEC suffisaient pour constater que la fourniture de lait était

¹¹⁴ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 5.157; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.128.

¹¹⁵ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.129; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 5.158.

¹¹⁶ Sauf pour le sucre C reporté ou pour utilisation dans la fabrication d'alcool et d'éthanol.

¹¹⁷ Article premier du Règlement n° 1260/2001.

¹¹⁸ *Ibid.*, article 5.

¹¹⁹ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 2.51 et 7.129.

¹²⁰ *Ibid.*, paragraphe 7.125.

¹²¹ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.130; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 5.160.

"effectuée ou imposée par les pouvoirs publics pour l'exportation".¹²² Ils ont estimé que ces deux facteurs étaient également présents dans le régime communautaire applicable au sucre puisque les Communautés européennes exemptaient les betteraves C de la prescription relative au prix minimal au titre de l'article 5 du règlement, alors que son article 13 servait à faire en sorte que les betteraves C ne puissent pas être utilisées pour fabriquer des produits qui obtiendraient les prix réglementés plus élevés du sucre vendu au sein des Communautés européennes. De même, en exemptant les betteraves C de la prescription relative au prix minimal et en empêchant l'utilisation de ces betteraves pour produire du sucre qui pourrait être mis sur le marché intérieur, les Communautés européennes ont imposé la fourniture de betteraves pour les exportations de sucre C à des conditions plus favorables que celles qui seraient offertes aux betteraves utilisées pour la production de sucre destiné à être vendu sur le marché intérieur. Il était donc satisfait au deuxième élément du point d) de la Liste exemplative.

4.106 Concernant le troisième élément, les plaignants ont estimé qu'il était axé sur l'attrait comparatif pour les exportateurs des sources d'approvisionnement pour la production à l'exportation constituées par le marché intérieur, d'une part, et le marché mondial, d'autre part, plutôt que spécifiquement sur la réglementation de l'accès au marché mondial. Si le marché intérieur était une source plus attractive que le marché mondial, cet élément était établi. En outre, les betteraves étaient le produit intérieur fourni à des conditions favorables pour la production à l'exportation. Il n'y avait pas de marché mondial des betteraves en quantités commerciales, ce produit étant périssable et son transport relativement coûteux. Appelant l'attention sur la note de bas de page 57 du point d) de la Liste exemplative, les plaignants ont soutenu que, lorsque l'on compare l'attrait pour les exportateurs des sources d'approvisionnement en betteraves constituées par le marché intérieur communautaire, d'une part, et le marché mondial, d'autre part, le premier était nécessairement plus attractif pour eux étant donné que, pour des raisons d'ordre technique ou autre (y compris les tarifs protecteurs contre les importations)¹²³ des quantités commerciales de betteraves ne pouvaient pas être acquises sur le marché mondial à quelque condition que ce soit. Les conditions de l'offre nationale étaient donc, selon les plaignants, inévitablement plus favorables. Il était par conséquent satisfait au troisième élément du point d) de la Liste exemplative.

4.107 Soutenant qu'ils avaient établi les trois éléments du point d) de la Liste exemplative, les plaignants ont estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les subventions accordées étaient "subordonnées aux résultats de l'exportation"¹²⁴, toutes les mesures figurant dans la Liste exemplative y étant par définition subordonnées. Rappelant la constatation de l'Organe d'appel suivant laquelle la détermination de l'existence de "subventions à l'exportation" au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* devrait s'inspirer de l'interprétation de cette expression en vertu de l'*Accord SMC*¹²⁵, les plaignants ont fait valoir que la subvention à l'exportation accordée dans

¹²² Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 5.160.

¹²³ Selon la Liste CXL des CE, le taux consolidé relatif aux betteraves à sucre fraîches (SH 1212 91 91) était de 67 écus/tonne plus une sauvegarde spéciale (SGS). Le taux consolidé sur les betteraves à sucre séchées ou pulvérisées (SH 1212 91 20) était de 230 écus/tonne plus la SGS. Le taux consolidé relatif aux cannes à sucre (SH 1212 92 00) était de 46 écus/tonne plus la SGS. Pièce n° 1 de l'Australie, tableau 3, pour le prix indicatif pour 2002/03; sur la base des taux consolidés de l'OMC et du prix des betteraves à sucre, soit 47,60 euros/tonne pour le quota A et 28,84 euros/tonne pour les betteraves C1, l'équivalent *ad valorem* des taux ci-dessus pour les betteraves fraîches serait actuellement de 140 et de 232 pour cent, respectivement. Pour les prix C2 (tableau 3), le taux serait de 676 pour cent, plus la SGS; voir aussi la base de données Taric, code Taric 1212918000, taux de droit de pays tiers de 67 euros/tonne. Ce chiffre ne comprenait pas les sauvegardes spéciales imposées sur les importations de betteraves à sucre (Note du Secrétariat: 1 écu = 1 euro).

¹²⁴ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 7.132 et 7.133; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 5.164.

¹²⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 136; rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 87.

le cadre du régime applicable au sucre relevait donc de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Conformément à cet article, les Communautés européennes avaient la charge d'établir que leur régime n'accordait pas, en ce qui concerne les betteraves C, une subvention à l'exportation du sucre C au sens du point d) de la Liste exemplative.

4.108 Passant au critère du contournement, les plaignants ont rappelé la jurisprudence des affaires *Canada – Produits laitiers*¹²⁶ et *États-Unis – FSC*¹²⁷ et ont soutenu que le critère à appliquer était celui de l'existence ou non d'un transfert de ressources économiques pour les exportations excédentaires par le biais de méthodes autres que celles prohibées au titre des articles 3:3 et 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Ils ont fait remarquer qu'ils avaient établi précédemment (voir le paragraphe 4.28 dans la section Charge de la preuve) que les Communautés européennes exportaient des quantités de sucre dépassant les quantités spécifiées dans leurs engagements de réduction. Ayant démontré qu'une partie de la quantité excédentaire, le sucre C, bénéficiait d'une subvention à l'exportation au sens du point d) de l'Annexe I de l'*Accord SMC*, ou à titre subsidiaire au sens de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*, et ayant établi l'élément subordination aux exportations, les plaignants ont fait observer que les Communautés européennes contournaient leurs engagements en matière de subventions à l'exportation d'une manière incompatible avec l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.109 Les **Communautés européennes** ont répondu que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation au sens du point d) de la Liste exemplative et que cette allégation n'était pas fondée. La question pertinente, à leur avis, était celle de savoir si le régime communautaire applicable au sucre imposait la fourniture de sucre C. Il ne découlait pas de l'"imposition", dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, de prix minimaux pour les betteraves A et B que la "fourniture" de betteraves C aux producteurs de sucre était directement ou indirectement "imposée" par les autorités communautaires. Les Communautés européennes ont réaffirmé que les cultivateurs de betteraves étaient entièrement libres de décider de produire ou non des betteraves C pour exportation et que le prix de ces betteraves était librement fixé d'un commun accord par les cultivateurs et les producteurs de sucre. De l'avis des Communautés européennes, l'absence de tout élément d'obligation imposée par les pouvoirs publics était confirmée par le fait que, dans certains États membres, il n'y avait aucune production de betteraves ou de sucre C (voir aussi le paragraphe 4.90).

4.110 Les Communautés européennes étaient d'avis que le simple fait qu'une mesure des pouvoirs publics permettait ou favorisait la fourniture de marchandises par des parties privées ne suffisait pas pour considérer que cette mesure était "imposée" par les pouvoirs publics. L'interprétation du terme "imposée" était étayée par le contexte représenté par la définition du mot "subvention" figurant à l'article premier de l'*Accord SMC*, selon laquelle la fourniture de biens à une entreprise ne pouvait pas être considérée comme une subvention sauf si elle était le fait des pouvoirs publics ou d'un organisme public. La seule exception à cette règle figurait au paragraphe 1.1 a) 1) iv). Les Communautés européennes ont rappelé que le Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*¹²⁸ avait rejeté l'allégation des États-Unis selon laquelle une restriction aux exportations d'un intrant conférait une subvention aux transformateurs pour la seule raison qu'elle avait pour effet d'offrir cet intrant à un prix plus bas sur le marché canadien. Pour les Communautés européennes, le terme "imposer" suggérait un degré plus grand de contrainte des pouvoirs publics que les termes "confier" ou "charger". Les autorités communautaires n'ayant pas pris une mesure "explicite et positive de délégation ou de commandement" en vertu de laquelle les cultivateurs de betteraves devaient en fournir aux

¹²⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 7.133; rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 5.167 à 5.174.

¹²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphes 148 et 152.

¹²⁸ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, paragraphe 8.44.

producteurs de sucre pour l'exportation, elles ne fournissaient pas indirectement de produits par le biais de "programmes imposés par les pouvoirs publics" au sens du point d) de la Liste exemplative.

4.111 Les Communautés européennes ont soutenu que le raisonnement des plaignants relatif au terme "imposé" et le fait qu'ils se fondaient sur l'interprétation qu'en a donnée le Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* méconnaissait le sens ordinaire de ce terme. Selon elles, ce raisonnement avait été rejeté implicitement mais tout à fait clairement par l'Organe d'appel dans cette même affaire lorsqu'il avait souligné que les termes "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" ne donnaient pas lieu, contrairement au terme "imposé", à une "contrainte".¹²⁹ De l'avis des Communautés européennes, par conséquent, l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* englobait un éventail de mesures des pouvoirs publics plus large que celui du point d) de la Liste exemplative. Comme les producteurs canadiens de LEC, les cultivateurs de betteraves communautaires étaient libres de décider de produire ou non des betteraves C. Par conséquent, il n'était pas possible de dire que les mesures en cause "obligeaient" ou "amenaient" les cultivateurs de betteraves à "fournir" des betteraves additionnelles pour l'exportation ou le leur imposaient.¹³⁰

4.112 Les **plaignants** ont estimé que l'argument des Communautés européennes visé au paragraphe 4.109 se fondait sur une interprétation du point d) de la Liste exemplative qui donnait à entendre que la définition des subventions à l'exportation devait être limitée aux transactions relevant du commerce d'État. La liberté relative d'un cultivateur de betteraves de cultiver des betteraves C ne faisait pas partie des critères du point d). Ce à quoi ces critères se rapportaient, c'était à la question de savoir si les Communautés européennes imposaient la production de betteraves C aux exportateurs aux mêmes conditions que celles applicables aux betteraves vendues sur le marché intérieur, c'est-à-dire si le cultivateur de betteraves était libre de vendre des betteraves C aux exportateurs aux mêmes conditions que celles qu'il obtenait pour les betteraves destinées au marché intérieur du sucre. Tel n'était manifestement pas le cas: les betteraves C ne bénéficiaient pas du prix minimal fixe garanti pour les betteraves soumises à quota et ne pouvaient pas être utilisées pour produire du sucre destiné à être vendu sur le marché intérieur.

b) Article 1.1 de l'*Accord SMC*

4.113 L'**Australie** a fait observer, à titre subsidiaire, que s'il était constaté que le régime communautaire n'accordait pas une subvention à l'exportation au titre du point d) de la Liste exemplative, les Communautés européennes devaient toutefois montrer qu'aucune autre subvention à l'exportation n'était accordée, conformément à la définition générale d'une subvention donnée à l'article 1.1 de l'*Accord SMC*. Elle a relevé qu'aux fins de cet accord, une subvention sera réputée exister s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994; et si un avantage est ainsi conféré.

4.114 En ce qui concerne la première prescription, l'Australie estimait que le régime communautaire était expressément destiné à fournir un soutien des revenus aux cultivateurs de betteraves grâce au système des prix minimaux décrit plus haut (voir par exemple les paragraphes 4.103 et 4.105). Le "texte introductif" du Règlement du Conseil n° 1260/2001¹³¹ décrivait comme suit les objectifs du régime applicable au sucre: "assurer aux producteurs de betteraves et de cannes à sucre de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie ...". L'Australie a ajouté que, pour y parvenir, le régime prévoyait un prix d'intervention qui "... doit être fixé à un niveau qui assure aux producteurs de betteraves ou de cannes à sucre une

¹²⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 128; et note de bas de page 113.

¹³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 117.

¹³¹ Texte introductif, paragraphe 2), du Règlement n° 1260/2001.

rémunération équitable ...". Le niveau élevé des obstacles à l'importation et l'existence de limites du quota maintenaient le prix élevé du sucre vendu sur le marché intérieur et assuraient un soutien du revenu des cultivateurs et des transformateurs.

4.115 L'Australie a noté que l'article XVI du GATT de 1994 avait une portée incluant tout soutien des revenus ou des prix "qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit". Selon elle, le revenu garanti aux cultivateurs et aux fabricants communautaires par la vente de sucre soumis à quota a servi à compenser toute perte relative au sucre C, entraînant en fait un subventionnement croisé des exportations de ce sucre. De plus, l'exclusion des betteraves C du prix minimal fixe qu'il faut payer pour les betteraves soumises à quota permettait de les offrir à un prix plus bas, ce qui réduisait les coûts du fabricant de sucre. Le fait que le soutien des prix et des revenus était mis en œuvre par le biais du sucre soumis à quota n'empêchait pas d'appliquer l'article XVI, qui régissait les mesures ayant "directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations". De plus, citant l'article XVI:4, l'Australie relevait que le régime communautaire obtenait sur le marché mondial un prix pour le sucre C qui était plus bas que celui obtenu sur le marché intérieur pour les sucres A et B. Le régime accordait donc une subvention correspondant à la définition donnée à l'article XVI:4. Considérant que la section B traitait du sous-ensemble des subventions à l'exportation évoqué d'une manière plus générale à l'article XVI:1, l'Australie estimait que le régime communautaire accordait aussi une subvention qui avait "directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit". Le régime communautaire applicable au sucre relevait donc de dispositions de l'article 1.1 a) 2) de l'*Accord SMC*.

4.116 Pour qu'il y ait une subvention au titre de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*, a poursuivi l'Australie, il fallait également qu'il soit démontré qu'un avantage était conféré par le régime. Selon elle, le terme "avantage" ("*benefit*") au titre de l'article 1.1 b) de l'*Accord SMC* faisait référence au sens large à tout "facteur ou circonstance favorable ou utile" offert au bénéficiaire d'une mesure au titre de l'article 1.1 a) et exigeait une comparaison entre la situation d'un bénéficiaire de cette mesure et la situation de ce même bénéficiaire en l'absence de la mesure.¹³² Si celle-ci offrait, sous une forme quelconque, un avantage au bénéficiaire, elle conférait un "*benefit*" au titre de l'article 1.1 b). L'Australie a affirmé qu'en l'espèce la disposition dans son ensemble se rapportait à un avantage dont jouissaient les bénéficiaires du soutien des revenus ou des prix dans le cadre du régime communautaire et qu'il était facile d'identifier cet avantage. Le soutien des prix accordé aux betteraves et au sucre soumis à quota, dont étaient exclus les betteraves et le sucre C, permettait de fournir des betteraves pour la production de sucre aux fins d'exportation à un prix plus bas, réduisant ainsi le coût pour le fabricant de la production de sucre pour l'exportation. Les subventions octroyées par le biais d'un niveau élevé de soutien des prix intérieurs contribuaient aussi à compenser le coût de production qui ne l'était pas par la vente de sucre C au prix du marché mondial. Cela répondait par conséquent, de l'avis de l'Australie, à la définition d'une subvention figurant à l'article 1.1 de l'*Accord SMC*.

4.117 Pour que cette subvention relève de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, il fallait également établir que c'était une subvention à l'exportation. À cet égard, l'Australie a réaffirmé que le sucre C était exclusivement fabriqué à partir des betteraves C et que le sucre C devait être exporté (sauf s'il était reporté). Les betteraves C étaient exclues des prix minimaux fixes requis pour les betteraves A et B, sous réserve qu'elles ne soient pas utilisées pour la production de sucre soumis à quota. La fourniture de betteraves C à un coût plus bas pour la fabrication de sucre C était donc subordonnée à l'exportation de ce sucre. Le régime accordait par conséquent une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation.

¹³² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphes 153 à 157; rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.112.

4.118 Les **Communautés européennes** ont répondu que le régime communautaire applicable au sucre fournissait un soutien des prix aux sucres A et B et aux betteraves A et B, mais non au sucre C ou aux betteraves C. De plus, le soutien des prix pour les sucres et les betteraves A et B n'était pas subordonné aux exportations de sucre et ne constituait donc pas une subvention à l'exportation. Il n'était pas prescrit de produire du sucre C et, par conséquent, de l'exporter pour bénéficier du soutien des prix. En outre, les règlements communautaires permettaient de "reporter" le sucre produit en dépassement des quotas A et B jusqu'à concurrence d'une quantité équivalente à 20 pour cent du quota A. Les Communautés européennes ont également fait observer que la définition de l'expression "subvention à l'exportation" figurant à l'article XVI:1 et 3 du GATT de 1994 ne prétendait pas définir cette notion. Elles ont estimé qu'aux fins de l'*Accord sur l'agriculture* l'article 1 e) définissait la notion de "subventions à l'exportation" comme des "subventions subordonnées aux résultats à l'exportation". Un système de soutien des prix ou des revenus qui a "pour effet d'accroître les exportations" n'était pas "subordonné aux résultats à l'exportation" et ne pouvait pas être considéré comme une subvention à l'exportation aux fins de l'*Accord sur l'agriculture*, quelle que soit sa qualification au titre de l'article XVI. Selon la définition de l'Australie, pratiquement toutes les formes de soutien interne devraient être considérées comme une subvention à l'exportation.

4.119 L'**Australie** a fait observer que la réfutation des Communautés européennes se fondait sur les arguments mêmes, à son avis, juridiquement incorrects qu'elles avaient utilisés pour ce qui avait trait à l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, à savoir que la "subordination" devait être liée à la fourniture d'un soutien des prix, par comparaison avec une "subordination" liée à l'"exportation". L'Australie a souligné que l'article XVI du GATT de 1994 ne reposait *pas* sur la subordination de la subvention à l'exportation. Il ressortait plutôt d'une lecture simple de cet article que c'était plutôt l'*effet* d'accroissement des exportations du soutien des revenus ou des prix qui constituait une subvention subordonnée aux résultats à l'exportation.

4.120 L'Australie a rappelé que les définitions des subventions à l'exportation données dans l'*Accord SMC* fournissaient des indications contextuelles au sujet de leur définition aux fins de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, comme le faisait l'article 1.1 de l'*Accord SMC* aux fins d'une définition d'une "subvention". L'article 1.1 a) 2) indiquait clairement que le soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 entraînait dans le cadre de la définition d'une subvention. Aux fins des subventions à l'exportation énumérées dans la Liste exemplative, l'élément de subventionnement accordé par le biais du soutien des prix ou des revenus faisait partie d'une subvention à l'exportation dans les circonstances décrites aux points b), d) et l). Considérées dans le contexte de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*, toutes les subventions figurant dans la Liste exemplative constituaient des "subventions subordonnées aux résultats à l'exportation" dans les circonstances définies aux points correspondants. Selon l'Australie, par conséquent, il n'était pas nécessaire que le soutien des revenus ou des prix soit accordé *exclusivement* pour les exportations.

4.121 Dans ce contexte, l'Australie estimait que le paragraphe 2 de la note additionnelle relative à l'article XVI:3 traitait directement de la situation concernant le sucre C, qui était caractérisée par des dispositions faisant intervenir: a) "un système destiné à stabiliser soit le prix d'un produit primaire, soit la recette brute des producteurs nationaux de ce produit, indépendamment des mouvements des prix à l'exportation"; b) "qui a pour résultat la vente de ce produit à l'exportation à un prix inférieur au prix demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire"; et c) "les mesures intervenues en exécution d'un tel système lorsque leur financement est assuré en totalité ou en partie par des contributions des collectivités publiques outre les contributions des producteurs au titre du produit en cause". L'Australie a soutenu que l'article XVI:4 du GATT de 1994 couvrirait, lui aussi, ces formes de subvention dans les cas où elles *résultaient* de la vente d'un produit à l'exportation à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs du marché intérieur.

3. Bonne foi

- a) Les exportations de sucre C étaient compatibles avec les engagements de réduction

4.122 Les **Communautés européennes** ont fait observer que, même s'il était constaté que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation, celles-ci ne dépasseraient pas les engagements de réduction qu'elles avaient inscrits dans leur Liste ou le feraient bien moins que ne l'alléguaient les plaignants. Selon elles, les allégations des plaignants ne tenaient pas compte du contexte constitué par le document sur les modalités (voir par exemple les paragraphes 4.37 et 4.143 à 4.145) ainsi que des prescriptions du principe de la bonne foi. En méconnaissant le fait que la quantité de base indiquée dans la Liste des CE ne comprenait pas les exportations de sucre C, l'interprétation des plaignants aboutissait à un résultat qui était inéquitable parce qu'il exigerait que les Communautés européennes réduisent leurs exportations dans une proportion beaucoup plus élevée (60 pour cent) que celle convenue dans le document sur les modalités et appliquée par tous les autres Membres (21 pour cent). De l'avis des Communautés européennes, ce résultat n'était pas compatible avec une interprétation de bonne foi de leurs engagements.

4.123 Les Communautés européennes ont commencé par rappeler que leur Liste d'engagements de réduction des subventions à l'exportation faisait "partie intégrante" du GATT de 1994 et donc de l'*Accord sur l'OMC*. En tant que telle, elle devait être interprétée conformément aux "règles coutumières d'interprétation du droit international public" énoncées aux articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* ("*Convention de Vienne*"). Relevant que la "règle générale d'interprétation" énoncée à l'article 31.1 de la *Convention de Vienne* prescrivait que les dispositions d'un traité soient interprétées "de bonne foi"¹³³, les Communautés européennes ont maintenu que, même si le document sur les modalités ne faisait pas partie de l'*Accord sur l'OMC*, c'était un accord auquel étaient parvenus tous les participants au Cycle d'Uruguay à l'occasion de la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*. En tant que tel, il constituait un "contexte" pertinent pour l'interprétation des Listes d'engagements de réduction, conformément à l'article 31.2 a) de la *Convention de Vienne*.

4.124 Les Communautés européennes ont affirmé que leur Liste traduisait la conviction que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation et que les plaignants étaient conscients de ce fait. Le chiffre figurant dans leur Liste LXXX sous le titre "niveau de base des quantités" ne comprenait que les exportations de sucres A et B pendant la période de base 1986-1990. Les Communautés européennes ont fourni des données statistiques montrant que la quantité totale de sucre qu'elles avaient exporté pendant la période de base était plus importante que les niveaux de base pour 1986-1990 inscrits dans leur liste LXXX.¹³⁴ Les chiffres apparaissant sous le titre "niveaux annuel et final d'engagement en matière de quantité" ont été calculés à partir de ce "niveau de base des quantités" en appliquant le pourcentage de réduction convenu dans le document sur les modalités. Rappelant leur raisonnement résumé aux paragraphes 4.122 et 4.125, les Communautés européennes ont conclu que le niveau de base des quantités aurait été de 3 188 200 tonnes au lieu de 1 612 000 tonnes et que le niveau final d'engagement aurait été de 2 514 700 tonnes (soit 79 pour cent de 3 188 200 tonnes) au lieu de 1 273 500 tonnes (soit 79 pour cent de 1 612 000 tonnes)¹³⁵ si le sucre C avait été pris en compte. Les exportations totales de sucre pendant la campagne de commercialisation 2001/02 s'élevaient à 2 443 600 tonnes (y compris les exportations de sucre C, et ajustées pour le sucre équivalent ACP/Inde qui était, selon les

¹³³ Voir par exemple A. D'Amato, *Good Faith*, dans *Encyclopaedia of Public International Law*, éditeur Institut Max Planck, New Holland, 1999, volume II, page 599; et B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Cambridge, Grotius, 1987, page 118.

¹³⁴ Voir le tableau 8 de la première communication écrite des Communautés européennes; et la pièce n° 9 des CE.

¹³⁵ Voir le tableau 9 de la première communication écrite des Communautés européennes.

Communautés européennes, assujetti à un plafond de 1,6 million de tonnes), soit 71 100 tonnes au-dessous du niveau final d'engagement tel que calculé ci-dessus. Les Communautés européennes ont conclu que le manquement à leurs engagements de réduction allégué par les plaignants tiendrait donc exclusivement à une erreur commise lors de l'établissement de leurs Listes.

4.125 Les Communautés européennes ont indiqué que leur raisonnement était également valable pour ce qui est de leurs engagements en matière de dépenses budgétaires. En d'autres termes, si le Groupe spécial constatait que le régime applicable au sucre C accordait des subventions à l'exportation, il s'ensuivrait que les Communautés européennes auraient été tenues d'inclure le montant des subventions à l'exportation accordées aux exportations de sucre C pendant la période de base dans le niveau de base des dépenses budgétaires à partir duquel les niveaux annuels d'engagement ont été calculés, conformément aux dispositions du document sur les modalités. Selon les Communautés européennes, il faudrait, pour déterminer ce montant, calculer la différence entre le coût de production total moyen annuel au cours de chaque année de la période de base et les prix effectifs des transactions à l'exportation effectuées pendant cette année. Dans ce contexte, les Communautés européennes ont indiqué que le tableau explicatif 11 accompagnant leur Liste LXXX¹³⁶ précisait que les montants utilisés pour le calcul du niveau de base des dépenses budgétaires consacrées au sucre étaient ceux des cotisations des producteurs perçues sur la production de sucres A et B pendant la période de base et utilisées pour financer les restitutions à l'exportation de sucres A et B. Aucune restitution n'avait été accordée pour les exportations de sucre C. Il était donc manifeste que le niveau de base des dépenses budgétaires inscrit dans leur Liste par les Communautés européennes ne comprenait aucune dépense concernant les exportations de sucre C.

4.126 Les Communautés européennes ont soutenu que, jusqu'à une date récente, les plaignants pensaient comme elles que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation et que ces exportations n'étaient pas comprises dans les niveaux de base inscrits dans leur Liste en matière de quantités et de dépenses budgétaires. Premièrement, le régime applicable au sucre C était en vigueur depuis 1968 et était bien connu de tous les participants au Cycle d'Uruguay et, en particulier, des plaignants, qui figuraient tous parmi les principaux exportateurs de sucre. Avant le Cycle d'Uruguay, l'Australie et le Brésil avaient également contesté le système de subventions à l'exportation de sucre des Communautés européennes¹³⁷ mais ni l'une ni l'autre n'avaient soulevé une question. De même, au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, aucun participant n'avait donné à entendre que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation et devaient faire l'objet d'engagements de réduction en dépit de la présentation successive par les Communautés européennes de trois projets de Liste¹³⁸ suivie par le processus de vérification, qui fournissait aux autres participants, de l'avis des Communautés européennes, de nombreuses possibilités de contrôler les engagements.¹³⁹ Les Communautés européennes ont affirmé qu'après la conclusion du Cycle d'Uruguay des évaluations officielles effectuées par l'Australie¹⁴⁰, les États-Unis¹⁴¹, et l'OIS¹⁴² avaient confirmé cette interprétation commune.

¹³⁶ Pièce n° 4 des CE.

¹³⁷ Rapport du Groupe spécial du GATT CE – *Exportations de sucre (Australie)*, IBDD, S26/317; rapport du Groupe spécial du GATT CE – *Exportations de sucre (Brésil)*, IBDD, S27/74.

¹³⁸ Les Communautés européennes ont indiqué qu'elles avaient présenté un premier projet de liste d'engagements le 16 décembre 1992 (pièce n° 4 des CE), un projet révisé le 14 décembre 1993 (pièce n° 6 des CE) et une version finale le 25 mars 1994.

¹³⁹ Rapport de l'Organe d'appel CE – *Matériels informatiques*, paragraphes 109 et 110. Les engagements tarifaires "représentent ... un accord commun entre tous les Membres" et "s'il est nécessaire de préciser la portée des concessions tarifaires au cours des négociations, cette tâche incombe à toutes les parties intéressées".

¹⁴⁰ Pièce n° 12 des CE, pages 8 et 38; voir aussi la pièce n° 14 des CE, page 37: la Direction australienne de l'agriculture et des ressources (ABARE) a confirmé que "la production supérieure au total des quotas A et B, appelée sucre C, ne bénéficie d'aucun soutien des prix" et que le sucre C "est exporté sans

4.127 Les Communautés européennes ont fait observer que l'interprétation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, sur laquelle les plaignants avaient principalement fondé leurs allégations, était nouvelle et n'aurait pu être prévue par aucun participant lorsque les engagements ont été inscrits dans leur Liste. Elles ont affirmé que l'article 9:1 c) était censé porter sur ce qu'on appelle les "subventions financées par les producteurs", c'est-à-dire par le produit des cotisations à la production. Rien dans l'historique de la rédaction de l'article 9:1 c) ne donnait à entendre que les négociateurs pensaient au régime communautaire applicable au sucre C ou, plus généralement, qu'ils considéraient l'exportation de produits agricoles à des prix inférieurs au coût de production comme une subvention à l'exportation. En outre, trois décisions successives de l'Organe d'appel sur les mêmes questions avaient été nécessaires pour définir le critère sur lequel les plaignants s'étaient appuyés en l'espèce. Les Communautés européennes soutenaient que l'interprétation finalement adoptée n'avait été avancée par aucune des parties au cours de la procédure et a été vivement critiquée devant l'ORD par elles toutes, ainsi que par d'autres Membres, au motif qu'elle n'avait aucune base dans le texte de l'*Accord sur l'agriculture*.¹⁴³

4.128 Les Communautés européennes ont insisté sur ce qu'elles considéraient comme des différences fondamentales entre le présent différend et l'affaire *Canada – Produits laitiers*. Premièrement, le manquement allégué dans ces affaires aux engagements inscrits dans les Listes ne provenait pas d'une erreur commise lors de l'établissement de celles-ci au cours des négociations, mais plutôt de l'introduction par le Canada, après la conclusion de l'Accord sur l'OMC, d'un nouveau régime réglementaire. Deuxièmement, les mesures en cause dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* n'étaient pas en vigueur lorsque les engagements de réduction ont été négociés, n'ayant pas été introduites par le Canada avant août 1995. Troisièmement, le Canada avait cru que le nouveau régime permettrait aux transformateurs de lait d'accroître leurs exportations sans qu'il manque pour autant à ses engagements de réduction.¹⁴⁴ Quatrièmement, le Canada ne contestait pas que le régime en vigueur pendant la période de base et jusqu'en 1995 conférerait des subventions à l'exportation et c'était pour cela qu'il avait jugé nécessaire de le remplacer.¹⁴⁵ Cinquièmement, le Canada ne faisait pas valoir que le niveau de base n'englobait pas toutes les exportations subventionnées effectuées au cours de la période de base. Pour ces raisons, la constatation du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers* selon laquelle le Canada avait agi d'une manière incompatible avec ses engagements de réduction ne lui imposait pas de ramener ses exportations subventionnées à un niveau inférieur à celui convenu par les participants au Cycle d'Uruguay. Par contre, ont poursuivi les Communautés européennes, le régime dont il s'agissait en l'espèce était en vigueur au moment des négociations et constituait en fait la base des engagements négociés. Les Communautés européennes, rappelant les points soulevés aux paragraphes 4.122 à 4.126, ont fait observer à titre subsidiaire que les exportations de sucre C ne devraient pas être considérées comme dépassant les engagements de réduction des Communautés européennes sauf s'il était établi (et, dans l'affirmative, seulement dans cette mesure) que la quantité d'exportations subventionnées dépassait le niveau de l'engagement final résultant de l'application du pourcentage de réduction convenu dans le document sur les modalités à une quantité de base englobant les exportations de sucre C effectuées pendant la période de base.

4.129 À titre subsidiaire, si le Groupe spécial constatait que le régime applicable au sucre C accordait des subventions à l'exportation dépassant les engagements de réduction, la seule solution

soutien"; pièce n° 13 des CE (les Communautés européennes ont souligné qu'une distinction était faite entre les "exportations nettes des CE" et les "exportations subventionnées" au tableau 1 de la page 9).

¹⁴¹ Pièce n° 15 des CE, page 25.

¹⁴² Organisation internationale du sucre, *The 1994 GATT Uruguay Round Agreement on Agriculture and the World Sugar Market*, MECAS (99)16, 19 octobre 1999, page 26.

¹⁴³ Pièce n° 10 des CE, déclarations de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande; et pièce n° 11 des CE, déclaration du Canada.

¹⁴⁴ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 2.34 à 2.37.

¹⁴⁵ *Ibid.*, paragraphes 4.279 et 4.280.

compatible avec les prescriptions concernant la bonne foi consisterait pour les plaignants à consentir à ce que les Communautés européennes corrigent les engagements inscrits sur leur Liste de manière à inclure les exportations de sucre C dans les niveaux de base et à rectifier en conséquence les engagements annuels. Sinon, les Communautés européennes subiraient un préjudice parce qu'il leur serait imposé en fait de réduire la quantité d'exportations subventionnées dans une proportion beaucoup plus importante que celle convenue lors de négociations, à savoir de 60 pour cent. Qui plus est, s'il était constaté que la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde n'était pas valable, le pourcentage global de réduction de la subvention à l'exportation serait de 73 pour cent (voir aussi les paragraphes 4.123 et 4.124). À cet égard, les Communautés européennes ont indiqué que la possibilité de corriger des erreurs dans le texte d'un traité était expressément prévue à l'article 79 de la *Convention de Vienne*.

4.130 Les **plaignants** ont répondu que la question soumise au Groupe spécial était celle du texte du traité, c'est-à-dire la Liste des CE, qui devait être interprétée conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Par conséquent, leurs interprétations alléguées au cours des négociations du Cycle d'Uruguay ainsi que le processus de vérification étaient dénués de pertinence puisqu'ils ne faisaient pas partie du "contexte" au titre de l'article 31, ni des "moyens complémentaires d'interprétation" au titre de l'article 32 de la *Convention de Vienne*. En ce qui concerne l'affirmation des Communautés européennes mentionnée dans les paragraphes 4.123 et 4.124, les plaignants ont fait observer que l'article 3:2 du *Mémoire d'accord* indiquait clairement que le recours aux règles d'interprétation de la *Convention de Vienne* devait servir à "clarifier les dispositions existantes" et que le règlement des différends ne devait pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés. Les groupes spéciaux devaient s'en tenir à l'approche textuelle sous-tendant les règles de la *Convention de Vienne* et "l'interprétation ne consistait pas à réviser les traités ou à en donner une lecture incluant des termes qu'ils ne contenaient pas expressément ou qui n'en découlaient pas nécessairement par implication".¹⁴⁶ Les plaignants soutenaient que les Communautés européennes ne demandaient pas de bonne foi une clarification au Groupe spécial mais plutôt l'autorisation de réviser leur Liste et de s'écarter du sens ordinaire qui se dégage des termes qui y figurent ainsi que, finalement, de modifier les chiffres qu'elle contient en les "interprétant". À leur avis, les chiffres portés dans la Liste des CE en ce qui concerne leurs engagements de réduction des exportations de sucre étaient sans équivoque.

4.131 Les plaignants ont rejeté la définition du document sur les modalités comme un accord auquel étaient parvenus tous les participants au Cycle d'Uruguay. À leurs yeux, seuls les engagements pris au titre de l'*Accord sur l'agriculture* étaient juridiquement contraignants, et c'était la raison pour laquelle cet accord ne contenait aucune mention du document sur les modalités. Rappelant que ce document a été rédigé au cours des dernières phases de la négociation de l'*Accord sur l'agriculture* et non "à l'occasion de la conclusion du traité" comme cela est stipulé à l'article 31.2 de la *Convention de Vienne*, les plaignants ont soutenu que le document sur les modalités ne constituait pas un "contexte" pour la détermination de la portée des engagements de réduction des subventions dans la présente procédure parce que ce n'était pas un "accord" ayant rapport à l'*Accord sur l'agriculture* et parce qu'il n'était pas considéré comme un "instrument" élaboré à l'occasion de la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.132 Les plaignants ont fait observer que les intentions des parties lors du Cycle d'Uruguay devaient être prises en compte lors de l'examen de la question de savoir si le document sur les modalités constituait un contexte. Il était expressément fait mention dans la note du Président du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, qui confirmait que ce document avait été publié "pour permettre la mise au point des projets de Liste de concessions et d'engagements dans les négociations sur l'agriculture et faciliter le processus de vérification qui aboutira à l'établissement des Listes

¹⁴⁶ Voir R. Jennings et A. Watts (éditeurs), *Oppenheim's International Law*, 9^{ème} édition (Longman 1992), volume I, page 1271.

formelles qui seront annexées au Protocole de l'Uruguay Round" et "étant entendu, pour les participants à l'Uruguay Round, que ces modalités de négociation ne seront pas utilisées comme base pour engager une procédure de règlement des différends au titre de l'Accord instituant l'OMC". Cela signifiait que le document sur les modalités n'avait pas été destiné à fournir une base utilisable à des fins d'interprétation ou à d'autres fins dans le cadre d'une procédure de règlement des différends et ne créerait donc pas des droits et des obligations pouvant faire l'objet d'une telle procédure, mais avait été publié dans un but limité: "permettre la mise au point des projets de Liste".

4.133 Les plaignants ont reconnu qu'il y avait une contribution – la seule – que ce document pouvait apporter à l'interprétation de l'*Accord sur l'agriculture* et des Listes correspondantes: celui d'"un moyen complémentaire d'interprétation", en tant qu'élément des "travaux préparatoires" au titre de l'article 32 de la *Convention de Vienne*. Dans ce contexte, ils ont considéré que le pouvoir discrétionnaire qu'avait le Groupe spécial de se reporter au document sur les modalités était limité en tant que tel à la "confirmation" du sens résultant de l'interprétation de la Liste des CE au titre de l'article 31. Cette limitation était due, conformément à la prescription de la *Convention de Vienne*, au fait que la Liste des CE n'était pas "ambiguë ou obscure", et ne conduisait pas à "un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable" (voir aussi le paragraphe 4.130). Le **Brésil** a ajouté que, si le document sur les modalités était considéré comme faisant partie des "travaux préparatoires", il faudrait lui accorder une valeur probante limitée, à la lumière de la note du Président.

4.134 Les **plaignants** ont indiqué qu'ils n'avaient pris conscience du fait que les exportations de sucre C étaient effectuées à des prix inférieurs au coût de production et, par conséquent, subventionnées qu'après la publication en 2000 du rapport du NEI (voir la note de bas de page 149).

4.135 L'**Australie** a fait observer qu'elle n'avait pas accès à des renseignements qui lui auraient permis de déterminer définitivement que les exportations de sucre C étaient subventionnées au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Elle a toutefois soutenu que les Communautés européennes avaient accès à toutes sortes de sources d'information qui lui auraient permis de procéder en connaissance de cause à une évaluation du subventionnement croisé des exportations de sucre C. Les Communautés européennes elles-mêmes s'étaient aperçues que le sucre C posait un problème puisque leur commission avait proposé en 1973 d'interdire la production de ce sucre¹⁴⁷ et savaient déjà en 1981 que le régime communautaire applicable au sucre débouchait sur la mise en commun du produit des ventes réalisées par les producteurs sur les marchés intérieurs à des prix bénéficiant d'un soutien.¹⁴⁸ L'Australie a relevé que, jusque vers la fin de 2003, on ne disposait d'absolument aucun renseignement publié par des institutions de la Communauté sur l'économie de leur production et de leur commerce de sucre. L'Australie a indiqué que ce n'est qu'à la suite d'une accumulation de preuves provenant de sources européennes (y compris des rapports publiés ou commandés par les CE¹⁴⁹) que, compte tenu de l'accroissement des exportations de sucre C entre 1995 et 2000, elle avait pu entreprendre une étude approfondie indépendante qui lui avait permis de contester le bien-fondé des affirmations des Communautés européennes selon lesquelles les exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées. En ce qui concerne l'absence de réaction évoquée par les Communautés européennes (voir le paragraphe 4.126), l'Australie a fait référence à sa lettre du 10 décembre 1993 où elle avait exprimé l'espoir que rien ne serait exclu des engagements de réduction.¹⁵⁰ Cette lettre ne traitait pas spécifiquement du sucre C et était principalement destinée à faire état des préoccupations causées par l'intention annoncée des Communautés européennes d'exclure du sucre de leurs engagements de réduction.

¹⁴⁷ Pièce n° 8 des plaignants, page 9.

¹⁴⁸ L/5113, paragraphe 33.

¹⁴⁹ Par exemple, les pièces n° 1, 2, 4, 10, 11, 12, 13 et 17 des plaignants; et le Règlement n° 1260/2001 des CE.

¹⁵⁰ Pièce n° 5 de l'Australie.

4.136 Le **Brésil** a relevé qu'il ne procédait à aucune vérification indépendante des Listes et estimait qu'aucun pays en développement Membre n'avait les ressources nécessaires pour examiner en détail toutes les Listes des autres Membres, non seulement pour ce qui est de l'*Accord sur l'agriculture*, mais aussi pour les autres accords. Se fiant à la bonne foi de tous les Membres, il avait pensé qu'ils mettaient au point leurs Listes conformément aux obligations qu'ils avaient négociées.

4.137 Les **plaignants** ne croyaient pas que la Liste des CE contenait une "erreur commise lors de [son] établissement", ni que cette erreur était partagée ou excusable, comme l'alléguaient les Communautés européennes (voir les paragraphes 4.124, 4.129 et 4.150). En tout état de cause, leur allégation était affaiblie par l'absence de tout effort ultérieur de leur part pour rectifier cette "erreur". Selon les plaignants, il ne s'agissait pas d'une simple erreur technique, les Communautés européennes ne s'étant pas acquittées de leurs obligations fondamentales relatives à leurs engagements de réduction concernant un produit agricole inscrit dans leur Liste au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaignants ont soutenu que les Communautés européennes étaient elles-mêmes responsables des niveaux de consolidation de la période de base et des niveaux d'engagement final inscrits dans leur Liste et que cette Liste avait été élaborée en sachant pertinemment que ces niveaux d'engagement étaient irrévocables. Elles n'ignoraient pas que, contrairement aux règles applicables aux consolidations tarifaires, il n'y avait pas de procédure de l'OMC permettant de revenir sur les consolidations relatives aux engagements de réduction des subventions à l'exportation et qu'elles seraient responsables aux termes de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, eu égard aux articles 3:3, 9:1 et 10:1, de toutes exportations dépassant les niveaux de ces engagements de réduction.

4.138 Le **Brésil** a fait remarquer que ce n'était pas la première fois qu'un Membre de l'OMC avait prétendument commis une erreur lors de l'établissement de sa Liste et a attiré l'attention sur l'affaire de la Hongrie, remontant à 1996, qui concernait une erreur commise dans l'établissement des niveaux de la période de base pour les engagements en matière de subventions à l'exportation. Il a rappelé que la Hongrie n'avait pas été autorisée à corriger son erreur. Elle avait toutefois obtenu du Conseil général une dérogation autorisant une période de transition au cours de laquelle elle mettrait ses subventions à l'exportation en conformité avec ses engagements de réduction, tels qu'initialement spécifiés dans sa Liste.¹⁵¹ Le Brésil a aussi rappelé le point de vue adopté en l'occurrence par les Communautés européennes.¹⁵²

4.139 Les **plaignants** sont convenus avec les Communautés européennes (voir le paragraphe 4.129) que l'article 79 de la *Convention de Vienne* énonçait le processus par lequel une erreur peut être corrigée dans un traité. Toutefois, la nature de l'erreur dont il s'agissait était clarifiée par l'article 48.3 de cette convention selon lequel l'article 79 s'appliquait à "une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité", ou autrement dit se rapportait à des cas où des erreurs de rédaction s'étaient glissées dans le texte du traité, et seulement "lorsque les parties constatent d'un commun accord qu'il contient une erreur". Les plaignants ont affirmé, par conséquent, que l'article 79 ne s'appliquait pas au cas d'un État contractant ne remplissant pas ses obligations en vertu d'un traité. L'article 48 traitait du cas beaucoup plus sérieux d'une erreur qui pourrait être invoquée par un État comme viciant son consentement à être lié par un traité, ce qu'il ne pouvait faire lorsqu'il avait "contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il devait être averti de la possibilité d'une erreur". En outre, se tromper sur la loi (ou ne pas la prendre en considération) ne constituait pas une erreur concernant un fait ou une situation. En l'espèce, il n'était donc pas satisfait aux prescriptions de l'article 48 parce que, s'il y avait une erreur, les Communautés européennes y

¹⁵¹ WT/GC/M/23, page 17.

¹⁵² Les Communautés européennes étaient d'avis que "chaque Membre devait respecter ses engagements, notamment dans la mesure où il n'existait pas de procédures permettant de telles corrections. Elles n'étaient pas convaincues, sur la base des preuves fournies, que la situation résultait d'une erreur, et demandaient instamment à la Hongrie de respecter ses engagements", G/AG/R/5, 5 juillet 1996, paragraphe 13.

avaient non seulement contribué mais l'avaient commise. Le **Brésil** a ajouté qu'en vertu du Mémoire d'accord le Groupe spécial n'avait pas le pouvoir de permettre aux Communautés européennes de corriger une erreur commise lors de l'établissement de leurs Listes. De plus, la **Thaïlande** a souligné qu'au titre de l'article 48 un État ne peut invoquer une erreur que si "l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet État supposait exister au moment où le traité a été conclu ...". elle croyait comprendre que le fait ou la situation dont l'existence était présumée par les Communautés européennes consistait en ce qu'aucune subvention à l'exportation n'était accordée pour le sucre C: elles ne pouvaient prévoir, en effet, la décision rendue dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*. Toutefois, se tromper sur le droit (ou ignorer la loi) ne constituait pas une erreur concernant un fait ou une situation.¹⁵³

4.140 Les **plaignants** ont soutenu que tous les Membres avaient l'obligation de respecter l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, tel qu'interprété par l'Organe d'appel. L'**Australie** a rappelé la déclaration qu'elle avait faite au moment de l'adoption par l'ORD du rapport final sur l'affaire *Canada – Produits laitiers* en faveur du respect par tous les Membres de l'OMC de leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation.¹⁵⁴ Elle a estimé en outre que les Communautés européennes n'avaient pas tiré parti, comme il aurait été prudent de le faire, de la possibilité de procéder à une évaluation de l'application de l'article 9:1 c) au sucre C par rapport aux subventions à l'exportation indiquées dans le document sur les modalités. Le **Brésil** a fait remarquer qu'indépendamment du point de savoir s'il avait fallu à l'Organe d'appel "pas moins de trois décisions successives" (voir le paragraphe 4.127) pour définir un critère précis, le principe économique de base sur lequel l'interprétation prétendument "nouvelle" et "imprévue" de l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* était fondée avait déjà été évoqué aussi bien par Jacob Viner en 1923 que par l'article XVI:1 du GATT. Selon le Brésil, Viner avait reconnu¹⁵⁵ que ce "dumping" pouvait prendre la forme d'un "dumping subventionné" par les pouvoirs publics.

4.141 Évoquant l'analyse des Communautés européennes mentionnée au paragraphe 4.128, les **plaignants** ont fait remarquer que la portée de l'*Accord sur l'agriculture* (ou des autres Accords de l'OMC) n'était pas limitée aux mesures adoptées après leur entrée en vigueur et que l'OMC n'autorisait pas "l'exemption au bénéfice de l'antériorité" de pratiques incompatibles avec leurs dispositions. Il avait été constaté depuis lors que de nombreuses mesures qui existaient avant que l'*Accord sur l'OMC* entre en vigueur – y compris, par exemple, les règles en matière d'imposition des sociétés de ventes à l'étranger des États-Unis contestées par les Communautés européennes elles-mêmes – étaient incompatibles avec un ou plusieurs Accords de l'OMC. Les Communautés européennes ne pouvaient donc pas faire valoir que, du fait de leur erreur de jugement, elles devraient être autorisées à corriger leur Liste. Une constatation contraire d'un groupe spécial aurait des incidences préoccupantes pour une négociation future. La **Thaïlande** a ajouté qu'il n'y avait donc aucune base juridique ou logique permettant la réinterprétation d'un engagement de réduction des exportations en fonction de la jurisprudence postérieure au moment où il a été pris. Elle a laissé entendre que cela pourrait éventuellement être fait par les Membres dans le cadre des procédures d'interprétation énoncées à l'article IX:2 de l'*Accord de Marrakech instituant l'OMC (Accord sur l'OMC)* mais certainement pas par un groupe spécial dans celui d'une procédure au titre du *Mémoire d'accord*.

4.142 La Thaïlande a souligné qu'il ne serait pas conforme au principe de la bonne foi que les Communautés européennes soient le seul Membre de l'OMC qui serait en fait exempté de cette

¹⁵³ Voir R. Jennings et A. Watts (éditeurs), *Oppenheim's International Law*, 9^{ème} édition (Longman, 1992), volume I, page 1289, note de bas de page 3 (citant l'affaire du Groenland oriental (1933), CPJI, séries A/B, n° 53, page 92 et *Arbitrage relatif à Abou Dhabi*, ICLQ, 4^{ème} série, volume i (1952), page 253; ILR, 18 (1951), page 144).

¹⁵⁴ Pièce n° 11 des CE, paragraphe 18.

¹⁵⁵ Jacob Viner, *Dumping: A Problem in International Trade*, University of Chicago Press (1923), réimprimé, Augustus M. Kelley (1991), 113-114.

obligation par une réinterprétation de ses engagements de réduction des exportations compte tenu des conséquences prétendument imprévues de l'interprétation de l'article 9:1 c) par l'Organe d'appel. Elle a estimé qu'en invoquant le principe de la bonne foi les Communautés européennes demandaient en fait au Groupe spécial de remplacer les engagements de réduction des subventions à l'exportation qu'elles avaient contractés en les inscrivant dans leur Liste par les engagements de réduction des subventions à l'exportation qu'elles auraient contractés, alléguaient-elles, si elles avaient su comment l'Organe d'appel interpréterait l'article 9:1 c) au moment où elles ont énoncé leurs engagements de réduction. À titre subsidiaire, les Communautés européennes demandaient au Groupe spécial de dénier à la Thaïlande le droit d'invoquer l'article 9:1 c) dans une procédure au titre du *Mémorandum d'accord* parce que, prétendaient-elles, la Thaïlande n'aurait pas pu, elle non plus, prévoir cette interprétation. Les Membres de l'OMC, y compris les Communautés européennes, seraient extrêmement inquiets si les groupes spéciaux commençaient à faire une distinction entre les décisions de l'Organe d'appel suivant qu'elles sont "prévues" ou "imprévues" et à refuser de donner pleinement effet à toute décision "imprévue".

4.143 Les **Communautés européennes**, faisant référence aux affirmations des plaignants dont il est question aux paragraphes 4.130 et 4.133, ont réitéré les observations évoquées aux paragraphes 4.123 et 4.124. Étant donné que la "quantité de base" faisait partie de leur Liste et, par conséquent, du texte de l'*Accord sur l'OMC*, elles soutenaient que "[l']examen du sens ordinaire des termes d'un traité doit prendre en compte tous les termes du traité"¹⁵⁶, et en particulier le document sur les modalités, qui, bien qu'il ne s'agisse pas d'un accord visé et qu'il ne soit pas mentionné expressément dans l'*Accord sur l'agriculture*, n'était pas dépourvu de valeur interprétative. S'il était constaté que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation, il s'ensuivrait que les chiffres figurant dans la Liste des CE seraient factuellement inexacts parce qu'ils ne comprendraient qu'une partie de la "quantité d'exportations subventionnées" totale et cela serait également vrai de la "quantité de base". C'est pourquoi les Communautés européennes ne faisaient pas valoir que leur consentement à l'*Accord sur l'OMC* était vicié parce qu'elles avaient commis une erreur concernant des faits extérieurs au traité ou l'interprétation de celui-ci. Elles soutenaient plutôt que l'interprétation donnée par les plaignants à l'article 9:1 c) aurait nécessairement pour conséquence que le texte même du traité contenait une erreur manifeste due à une divergence évidente entre la signification des positions dans la Liste des CE et les chiffres figurant sous ces positions. Selon elles, le groupe spécial ne pouvait pas faire abstraction de cette divergence et devait trouver une solution par la voie de l'interprétation. La tâche de l'interprète, quant à elle, était de parvenir à une interprétation qui donnerait un sens à tous les termes du traité et les concilierait.

4.144 S'agissant de la Note du Président relative au document sur les modalités, les Communautés européennes ont soutenu qu'elle signifiait que les Membres de l'OMC ne pouvaient pas formuler d'allégations au titre du *Mémorandum d'accord* en se fondant sur le non-respect des dispositions de ce document, mais non qu'il était dénué de pertinence pour l'interprétation de l'*Accord sur l'agriculture*. Elles ont souligné que le document sur les modalités était le fruit de négociations prolongées entre les participants qui cherchaient ainsi à s'imposer des obligations spécifiques, qu'il a été rédigé en termes impératifs et qu'il était censé être contraignant, et non représenter de simples "lignes directrices pour l'établissement des listes", comme celles utilisées pour les Listes de l'AGCS. En dépit de son caractère temporaire, le document sur les modalités était un "accord". Il avait en fait épuisé ses effets juridiques avec la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*, ce qui, de l'avis des Communautés européennes, expliquait pourquoi il n'avait pas été repris dans l'*Accord sur l'agriculture*. Elles affirmaient aussi qu'en pratique les participants au Cycle d'Uruguay avaient traité le document sur les modalités comme un accord contraignant étant donné que le but du "processus de vérification" était de contrôler la conformité des Listes avec ce document. Citant l'article 1 a) de la *Convention de Vienne*, elles ont soutenu que le terme "accord" pourrait englober non seulement des traités, mais aussi des accords informels et/ou non contraignants. Le document sur les modalités constituait donc un "contexte" et

¹⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 96.

non des "travaux préparatoires". Conformément à la règle fondamentale d'interprétation énoncée à l'article 31.1, les dispositions d'un traité devaient toujours être interprétées dans leur contexte et, à leur avis, cela incluait aussi les éléments relevant de l'article 31.2 a).

4.145 Les Communautés européennes ont toutefois fait observer, à titre subsidiaire, que, si le Groupe spécial devait parvenir à une autre conclusion, il resterait justifié de recourir au document sur les modalités en tant que travaux préparatoires au titre de l'article 32 de la *Convention de Vienne*. C'était précisément parce que ce document a été rédigé en vue de parvenir à un accord sur les engagements devant ultérieurement, dans le cadre de l'*Accord sur l'OMC*, être inscrits dans les Listes, qu'il faut considérer qu'il a été élaboré "à l'occasion" de cet Accord. Les Communautés européennes ont souligné que les préambules des traités, qui, par définition, n'imposaient aucune obligation juridique, étaient classés comme "contexte" en vertu de l'article 31.2 de la *Convention de Vienne* (voir aussi le paragraphe 4.149).

4.146 En ce qui concerne l'argument exposé au paragraphe 4.138, les Communautés européennes ont précisé que lorsque la Hongrie avait allégué une erreur, elles n'avaient pas estimé que les erreurs faites lors de l'établissement des Listes étaient en soi dénuées de pertinence. Leur position était plutôt qu'il n'y avait pas eu d'erreur. Elles ont également fait remarquer que la Hongrie, contrairement à elles en l'espèce, n'avait pas allégué en 1996 que l'erreur avait aussi été commise par les autres Membres. Elles ont aussi expliqué qu'aucune de leurs allégations ne concernait l'application de l'article 48 étant donné que cette disposition, à leur avis, portait exclusivement sur les conditions dans lesquelles une erreur peut être invoquée pour vicier le consentement d'un État à un traité (voir le paragraphe 4.139). Elle ne traitait pas de toutes les conséquences juridiques éventuelles de l'erreur. Dans le présent différend, les Communautés européennes n'avaient pas soutenu que leur consentement à l'*Accord sur l'OMC* était vicié par l'erreur mais plutôt que l'article 48 avait pour but de permettre à la partie qui avait "commis" une erreur de faire valoir que cette erreur viciait son consentement. Si l'État qui "a commis" l'erreur était empêché, pour cette seule raison, d'invoquer l'article 48, cette disposition deviendrait inapplicable. La question à laquelle répondait le paragraphe 2 de l'article 48 n'était pas celle de savoir qui avait "commis" l'erreur mais plutôt si l'État qui l'avait "commise" et faisait valoir qu'elle viciait son consentement "était lui-même responsable de l'erreur".

4.147 Les Communautés européennes n'étaient pas convaincues de la validité des arguments du Brésil décrits au paragraphe 4.136 en raison de la grande différence entre la quantité mentionnée dans la Liste (1,617 million de tonnes) et la quantité totale d'exportations des CE pendant la période de base (4,788 millions de tonnes). Étant donné "l'intérêt manifeste" du Brésil pour le secteur du sucre, elles estimaient que les spécialistes brésiliens auraient eu le temps en trois ans de comparer leur projet de Liste aux statistiques de l'OIS ou à d'autres statistiques aisément disponibles. Elles ont relevé que le Brésil était le plus grand exportateur de sucre du monde et qu'elles venaient en second et étaient le principal fournisseur de subventions à l'exportation du sucre. Pour des raisons géographiques, elles étaient aussi le concurrent le plus direct du Brésil sur la plupart des marchés d'exportation. Elles ont affirmé, en outre, que des données recueillies par LMC étaient disponibles avant 2000 et qu'il était déjà possible alors de s'abonner aux rapports publiés par cette organisation. En tout état de cause, la question de savoir si les plaignants savaient ou non en 1994 que les exportations de sucre C étaient effectuées à des prix inférieurs au coût de production total ne présentait absolument aucun intérêt parce que personne ne pensait à l'époque que cela pouvait avoir une quelconque pertinence pour établir l'existence d'un "versement". La position des plaignants résumée aux paragraphes 4.140 et 4.141 présupposait qu'ils avaient prévu en 1994 l'interprétation donnée à l'article 9:1 c) par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*.

4.148 Répondant à l'argument des Communautés européennes visé au paragraphe 4.144, la **Thaïlande** a fait remarquer que le document sur les modalités était analogue aux lignes directrices pour l'établissement des Listes de l'AGCS qui ont "pour objet de faciliter l'établissement ... des listes

nationales d'engagements initiaux".¹⁵⁷ Du point de vue de la Thaïlande, il n'y avait par conséquent aucune raison de donner à ces lignes directrices une valeur interprétative au titre de la *Convention de Vienne* différente de celle du document sur les modalités. La Thaïlande a relevé que la valeur interprétative des lignes directrices de l'AGCS dans l'affaire *Mexique – Télécommunications* était limitée à celle d'un moyen complémentaire d'interprétation au titre de l'article 32 de la *Convention de Vienne*. En outre, le document sur les modalités n'a été établi que par les Membres de l'OMC qui ont participé au Cycle d'Uruguay et l'article 31.2 a) de la *Convention de Vienne* ne s'appliquerait à ces arrangements que s'ils étaient conclus par "tous" les Membres de l'OMC, y compris ceux qui y ont accédé ultérieurement. Le document sur les modalités ne pouvait donc pas être considéré comme accepté par toutes les parties étant donné qu'il ne faisait pas formellement partie de l'*Accord sur l'agriculture*, ni de l'ensemble d'obligations "acceptées" par les Membres qui ont demandé l'accession. La Thaïlande a également appelé l'attention sur les affaires où les Communautés européennes avaient exprimé un point de vue opposé sur cette question.¹⁵⁸

4.149 Faisant référence aux arguments des plaignants développés au paragraphe 4.148 et aux constatations du Groupe spécial dans l'affaire *CE – Préférences tarifaires*¹⁵⁹, les **Communautés européennes** ont affirmé que l'accession ultérieure à un traité entraînait l'acceptation implicite de tous les éléments contextuels pertinents pour l'interprétation de ce traité. Le Groupe spécial avait même conclu qu'un document informellement adopté par la CNUCED, qui avait été élaboré par un groupe de négociation spécial, constituait un "contexte" au sens de l'article 31.2 a), même si ce document stipulait expressément qu'il n'était pas juridiquement contraignant. Les Communautés européennes ont jugé illogique qu'un accord qui constituait un "contexte" lorsque le traité était conclu cessait par la suite d'en constituer un. L'important, c'était de savoir si toutes les parties qui ont conclu le traité étaient parties à l'accord établi à l'occasion de la conclusion de ce traité.

b) Bonne foi et estoppel

4.150 Les **Communautés européennes** ont fait observer, à titre subsidiaire, que, si, en dépit de leurs arguments résumés plus haut dans les sections IV.D.1, IV.D.2 et IV.D.3 a), le Groupe spécial concluait que leurs exportations de sucre C dépassaient leurs engagements de réduction, les plaignants, en alléguant qu'elles manquaient à leurs engagements, n'exerçaient pas raisonnablement leurs droits au titre du *Mémoire d'accord*. Elles soutenaient que les plaignants cherchaient à tirer parti d'une erreur excusable commise lors de l'établissement de leurs Listes, ce qui leur conférerait inéquitablement un avantage et romprait l'équilibre des concessions. En outre, les plaignants étaient empêchés par le principe de l'estoppel de formuler cette allégation, parce qu'ils avaient contribué à cette erreur du fait de leur propre comportement. Pour ces raisons, les Communautés européennes estimaient que les plaignants agissaient d'une manière incompatible avec le principe général de la bonne foi et avec leur obligation en vertu de l'article 3:10 du *Mémoire d'accord* d'engager les procédures de règlement des différends de bonne foi.

4.151 Outre les arguments et les définitions déjà résumés au paragraphe 4.122, les Communautés européennes ont fait observer que le principe de la bonne foi était "en même temps un principe juridique général et un principe général du droit international"¹⁶⁰ qui "éclaire"¹⁶¹ tous les accords visés. Elles ont fait référence à la jurisprudence pour étayer leur sentiment qu'il existait une base permettant à un groupe spécial chargé du règlement d'un différend de déterminer, dans des affaires

¹⁵⁷ Établissement d'engagements initiaux pour le commerce des services: note explicative MTN.GNS/W/164 (3 septembre 1993), paragraphe 1.

¹⁵⁸ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (États-Unis)*, paragraphes 4.105 et 4.106, 4.99; rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 157.

¹⁵⁹ Rapport du Groupe spécial *CE – Préférences tarifaires*, paragraphes 7.81 à 7.88.

¹⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 166.

¹⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 101.

appropriées, si un Membre n'avait pas agi de bonne foi¹⁶² et que le principe de la bonne foi régissait non seulement l'exécution des obligations mais aussi l'exercice des droits des Membres, en leur prescrivant de le faire "de façon raisonnable" pour ce qui est de leurs droits découlant des Accords de l'OMC et en interdisant l'exercice "abusif" de ces droits.¹⁶³ Elles ont décrit le principe de la bonne foi comme d'application "général[e]" dans certaines affaires, en particulier "si des éléments de preuve postérieurs à la détermination relatifs à des faits antérieurs à la détermination devaient survenir, qui révéleraient qu'une détermination était fondée sur une erreur factuelle ... importante".¹⁶⁴ Elles ont également soutenu que l'exercice du droit de présenter des allégations à un groupe spécial devait être raisonnable et conforme à l'article 3:10 du *Mémoire d'accord* et au principe général de la bonne foi.

4.152 Les Communautés européennes ont également évoqué l'estoppel en tant que principe général du droit international¹⁶⁵, qui découlait du principe plus général de la bonne foi. Elles ont fait valoir que c'était un des principes que les Membres étaient tenus d'observer lorsqu'ils engageaient des procédures de règlement des différends conformément à l'article 3:10 du *Mémoire d'accord*.¹⁶⁶ Elles ont fait référence à plusieurs descriptions de l'application du principe de l'estoppel en tant que base pour leurs allégations et leur argumentation et ont soutenu qu'il était généralement admis que les caractéristiques suivantes étaient des éléments essentiels de l'estoppel: la partie qui l'invoque doit avoir été incitée à engager des actions présentant un intérêt sur le plan juridique ou s'en abstenir; en se fiant de bonne foi à des représentations claires et sans ambiguïté de l'autre État; et se fier à la bonne foi doit être préjudiciable à la partie à laquelle les représentations sont adressées, c'est-à-dire que toute déviation ultérieure par rapport à la représentation initiale doit porter préjudice à l'État qui se fie à la bonne foi ou procurer des avantages à celui qui fait les représentations. L'estoppel, ont poursuivi les Communautés européennes, pouvait découler non seulement de déclarations explicites, mais aussi de divers comportements, y compris le silence, lorsque ce comportement peut être interprété raisonnablement comme impliquant la reconnaissance d'une certaine situation de fait ou de droit.¹⁶⁷

¹⁶² Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 297.

¹⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 158; B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Cambridge, Grotius, 1987, page 118.

¹⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 81.

¹⁶⁵ Les Communautés européennes ont donné pour étayer leur point de vue les exemples suivants d'application par une instance judiciaire du principe de l'estoppel: affaire de la *Sentence arbitrale du Roi d'Espagne* (CIJ Recueil 1960, page 192, paragraphe 213); affaire du *Temple de Preah Vihear* (CIJ Recueil 1962, page 6, paragraphe 32); opinions des juges Alfaro et Fitzmaurice dans l'affaire du *Temple de Preah Vihear* (CIJ Recueil 1962, pages 39 à 51 et 61 à 51); Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, 2003), page 616; J.P. Müller et T. Cottier, dans *Encyclopaedia of Public International Law*, éditeur Institut Max Planck, North Holland, 1992, page 118.

¹⁶⁶ Selon les Communautés européennes, le Groupe spécial *Inde – Automobiles* a donné à entendre que le principe de l'estoppel était applicable aux différends relevant de l'OMC (note de bas de page 364). Le Groupe spécial *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille* a refusé de statuer sur cette question, étant donné que les conditions identifiées par l'Argentine pour l'application de ce principe n'existaient pas (note de bas de page 58). Les Communautés européennes ont également dit qu'un certain nombre d'autres groupes spéciaux avaient examiné et rejeté des arguments relatifs à l'estoppel, compte tenu des faits propres au différend, sans contester l'applicabilité de ce principe aux différends relevant du GATT ou de l'OMC. Voir le rapport du Groupe spécial *CEE (États membres) – Bananes I*, paragraphe 362; le rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, paragraphes 8.23 et 8.24; et le rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.60.

¹⁶⁷ Les Communautés européennes se sont référées à cet égard à l'arrêt de la CIJ dans l'affaire du *Temple de Preah Vihear* (CIJ Recueil 1962, 6-32 32); voir aussi les opinions, dans la même affaire, du juge Fitzmaurice, page 62; du juge Alfaro, pages 41 et 42; la jurisprudence résumée par le juge Alfaro aux pages 43 à 51 de son opinion.

4.153 Compte tenu de ce qui précède, les Communautés européennes ont conclu que, si les plaignants soutenaient qu'ils estimaient déjà, lors de la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*, que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation, elles considéraient qu'ils n'ont pas agi de bonne foi parce qu'ils ne les ont pas averties qu'elles devaient faire figurer ces exportations dans la quantité de base. Si, par contre, les plaignants confirmaient qu'ils croyaient jusqu'à une date récente que les exportations de sucre C ne donnaient pas lieu à des subventions à l'exportation, les Communautés européennes faisaient observer qu'ils n'agiraient pas de bonne foi en cherchant à tirer parti d'une erreur excusable et courante commise lors de l'établissement de leurs Listes pour leur extorquer une concession qu'ils n'avaient jamais négociée avec elles ou ne leur avaient jamais demandée pendant le Cycle d'Uruguay et pour laquelle aucune compensation n'a été payée ni reçue. Rappelant leurs arguments concernant ce dont les plaignants étaient conscients, leur absence de réaction et l'interprétation commune dont il est fait état aux paragraphes 4.124 à 4.126, les Communautés européennes ont fait observer qu'il aurait été légitime qu'elles puissent se fier au comportement des plaignants lorsqu'elles ont décidé de ne pas inclure les exportations de sucre C dans les niveaux de base. Il avait donc été porté préjudice à leur position, comme cela est indiqué au paragraphe 4.129. Dans la mesure où la violation alléguée résultait de la non-inclusion des exportations de sucre C dans les niveaux de base inscrits dans la Liste, les plaignants étaient donc empêchés par le principe de l'estoppel d'alléguer que les Communautés européennes manquaient à leurs engagements de réduction.

4.154 Les **plaignants** ont rejeté les arguments des Communautés européennes faisant valoir qu'ils avaient cherché à exercer leurs droits de manière déraisonnable, que les groupes spéciaux avaient le pouvoir de déterminer si un Membre n'avait pas agi de bonne foi et que l'article 3:10 imposait une condition aux droits des Membres de présenter des allégations à un groupe spécial. Ils ont en outre rejeté l'argument des Communautés européennes selon lequel leur comportement avait donné lieu à un estoppel.

4.155 L'**Australie** a fait observer que la jurisprudence citée par les Communautés européennes pour étayer leur argument résumé au paragraphe 4.151 ne pouvait pas fournir une base sur laquelle s'appuyer en raison de la citation sélective ou partielle des passages pertinents. L'Organe d'appel avait estimé que le fait qu'un Membre avait manqué à son obligation n'entraînait pas, en lui-même et à lui seul, une constatation selon laquelle ce Membre n'avait pas agi de bonne foi.¹⁶⁸ La doctrine de l'"abus de droit" citée par les Communautés européennes avait été mentionnée dans le contexte de l'article XX du GATT de 1994 dont l'application impliquait un équilibre entre les droits des Membres lorsqu'une exception était invoquée.¹⁶⁹ Cet équilibre serait compromis si on laissait un Membre "faire usage de façon abusive ou improprie de son droit d'invoquer une exception". En l'espèce, les plaignants ne cherchaient pas à se fonder sur une exception qu'il fallait mettre en balance avec les droits conventionnels des autres Membres pour veiller à ce que ces droits ne soient pas dévalorisés. Les plaignants cherchaient plutôt à exercer leurs droits d'engager une procédure de règlement des différends concernant le manquement d'un autre Membre à ses obligations découlant des Accords de l'OMC. Enfin, dans une autre affaire, l'Organe d'appel avait expressément refusé de s'exprimer sur la question.¹⁷⁰

4.156 En ce qui concerne les arguments des Communautés européennes visés aux paragraphes 4.150 à 4.152, les **plaignants** ont répondu que l'article 3:10 portait sur l'observation de bonne foi des règles de procédure¹⁷¹ et ne s'appliquait pas au droit d'un Membre de l'OMC de formuler une allégation particulière. En tant que tel, il ne pouvait pas fournir la base d'une allégation

¹⁶⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphes 297 et 298.

¹⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 158.

¹⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Fils de coton*, paragraphe 81.

¹⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 166.

d'estoppel. De plus, l'article 3:10 ne se référait pas expressément au principe de l'estoppel. Les Membres de l'OMC ayant le droit fondamental d'engager des procédures de règlement des différends, ils ne pouvaient pas être empêchés par ce principe d'exercer ce droit. Les plaignants ont estimé que, bien que le principe de l'estoppel soit lié au principe général de la bonne foi¹⁷², cela ne signifiait pas qu'un Membre de l'OMC pouvait se fonder sur ce principe pour faire échec à une allégation formulée par un autre Membre. Le principe de l'estoppel n'a pas été inclus dans les Accords de l'OMC par la mention à l'article 3:2 du *Mémorandum d'accord* des règles coutumières d'interprétation du droit international public et ne constitue pas une telle règle.

4.157 Les plaignants ont soutenu que la mention de la bonne foi à l'article 3:10 ne s'appliquait que "si un différend survient" et n'était donc pas pertinente pour la décision d'engager une procédure de règlement des différends mais pour le point de savoir comment les parties "engagent ces procédures" une fois que "le différend survient". L'article 3:10 du *Mémorandum d'accord* ne pouvait pas fournir la base d'une allégation d'estoppel. Ils ont également soutenu que les Communautés européennes ne tenaient pas compte de la distinction entre l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord*, qui réglementait l'ouverture d'une procédure de règlement des différends ("[a]vant de déposer un recours") et l'article 3:10, qui réglementait le comportement des Membres participant à des procédures de règlement des différends ("si un différend survient"). L'argument des Communautés européennes selon lequel il était interdit aux plaignants de déposer des recours étant donné qu'ils n'agissaient pas de bonne foi ou étaient empêchés de le faire par le principe de l'estoppel se rapportait à leurs obligations conformément à l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* puisque c'était cette disposition qui régissait le dépôt de recours par les Membres en prévoyant, en partie, qu'"[a]vant de déposer un recours un Membre jugera si une action au titre des présentes procédures serait utile". Selon les plaignants, le poids à donner, au titre de l'article 3:7, au jugement d'un Membre déposant un recours a été souligné par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Bananes III* où il a constaté qu'"un Membre a un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de déposer un recours contre un autre Membre en vertu du *Mémorandum d'accord*. Le libellé de ... l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* donne à penser, en outre, qu'un Membre devrait faire preuve d'une grande discipline pour décider si une action serait "utile"¹⁷³. L'Organe d'appel avait également confirmé que les plaignants étaient en droit de bénéficier de la présomption de l'exécution de bonne foi des obligations au titre de l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* en disant qu'"[é]tant donné la nature "essentiellement autorégulatrice" de l'obligation qui est faite dans la première phrase de l'article 3:7, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent présumer, chaque fois qu'un Membre présente une demande d'établissement d'un groupe spécial, que ce Membre agit de bonne foi, après avoir dûment jugé si le recours à un groupe spécial serait "utile". L'article 3:7 n'oblige ni n'autorise un groupe spécial à s'interroger sur cette décision du Membre ni à remettre en question son jugement. Par conséquent, le Groupe spécial n'était pas tenu d'examiner cette question de son propre chef"¹⁷⁴.

4.158 Les plaignants ont affirmé que bien que le principe de l'estoppel ait été invoqué par des parties dans des différends antérieurs, il n'avait jamais été appliqué par un groupe spécial pour se prononcer sur une allégation qui lui était soumise. L'**Australie** a relevé que l'argumentation des CE semblait impliquer qu'un certain nombre de groupes spéciaux n'avaient pas contesté l'applicabilité de l'estoppel dans des différends. Faisant en particulier référence à l'affaire *Inde – Automobiles*¹⁷⁵, l'Australie a soutenu que le groupe spécial ne donnait pas à entendre que l'estoppel "était applicable dans les différends relevant de l'OMC", mais faisait observer, dans la note de bas de page 364 de son rapport, qu'"[o]n peut également faire valoir qu'un principe général comme celui de l'estoppel peut s'appliquer au règlement des différends dans le cadre de l'OMC". L'Australie s'est demandée si la

¹⁷² CIJ Recueil 1984, page 305, paragraphe 130.

¹⁷³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 135.

¹⁷⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 74.

¹⁷⁵ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, note de bas de page 364.

déclaration citée exprimait un soutien pour l'application de l'estoppel dans le cadre de l'OMC.¹⁷⁶ Le **Brésil** a relevé que les Communautés européennes n'avaient pas signalé une seule affaire où un groupe spécial s'était fondé sur la doctrine de l'estoppel pour refuser à un Membre de l'OMC l'accès à des procédures de règlement des différends en vue de régler un différend sur le fond ou de rejeter une allégation *ad initio*. Le Brésil a également rappelé le point de vue que les Communautés européennes avaient adopté dans des différends précédents lorsqu'elles avaient maintenu que la décision d'un Membre de l'OMC d'engager une procédure de règlement des différends n'était pas soumise à la règle de la bonne foi; que les Membres avaient "un droit fondamental de recourir à tout moment à la procédure de règlement des différends, et que ce droit ne peut être restreint que par des termes clairs et sans ambiguïté".¹⁷⁷

4.159 Les **plaignants** ont également affirmé que les conditions mises à l'application de l'estoppel n'étaient pas réunies dans la présente procédure¹⁷⁸ et que les Communautés européennes n'avaient pas présenté les faits nécessaires pour justifier que les doctrines de l'estoppel ou de la bonne foi soient invoquées en l'espèce. L'**Australie** a fait observer que si, en dépit de ses arguments contraires, le Groupe spécial constatait que le principe de l'estoppel pouvait être appliqué dans des différends relevant de l'OMC, et en admettant pour les besoins de l'argumentation le contenu du principe avancé par les Communautés européennes, leur comportement ne pouvait aucunement donner lieu à estoppel. Ce contenu englobait une "représentation claire et sans ambiguïté" de la part des plaignants et précisait que les Communautés européennes ont été "amenées" à agir en se fiant à cette représentation. De l'avis des plaignants, il ne faisait aucun doute que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce. Premièrement, les Communautés européennes n'avaient pas fait valoir qu'elles se fiaient à des "représentations claires et sans ambiguïté" des plaignants mais plutôt à leur "silence" (voir par exemple le paragraphe 4.152). Les plaignants rappelaient que, dans l'affaire *CEE (États membres) - Bananes I*, le Groupe spécial avait rejeté un argument similaire présenté par les Communautés européennes en relevant qu'"un tel estoppel ne pouvait résulter que du consentement exprès ou, dans des *cas exceptionnels*, implicite de ces parties ou des parties contractantes". Appliquant ce critère, le Groupe spécial avait constaté qu'"on ne pouvait pas, de bonne foi, interpréter le simple fait que les parties contractantes n'avaient pas pris de décision comme signifiant qu'elles consentaient à relever la CEE des obligations qui découlaient pour elle de la Partie II de l'Accord général".¹⁷⁹

4.160 Le silence ne pouvant équivaloir à une représentation que dans des "circonstances exceptionnelles" comme celles où existait un devoir ou une obligation de soulever des objections, la **Thaïlande** a relevé que les Communautés européennes n'avaient indiqué aucun fondement juridique - et il n'y en avait d'ailleurs aucun à son avis - à l'appui d'un seuil plus bas d'"attentes raisonnables pour parler". De plus, les plaignants n'avaient aucune "obligation de soulever des objections"¹⁸⁰ au cours des réunions bilatérales ou du processus de vérification et l'on ne pouvait d'ailleurs pas s'attendre raisonnablement à ce qu'ils le fassent. À cet égard, la Thaïlande a rappelé que le but du processus de vérification, évoqué par les Communautés européennes dans la présente procédure comme donnant aux plaignants l'occasion de soulever des objections (voir le paragraphe 4.126), était de permettre à chaque participant au Cycle d'Uruguay de vérifier si les engagements de réduction des

¹⁷⁶ Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille*, paragraphe 7.20 et note de bas de page 58; rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, paragraphes 8.23 et 8.24.

¹⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 63 (citations omises).

¹⁷⁸ Il est généralement admis que la partie qui invoque l'estoppel "doit avoir été incitée à engager des actions présentant un intérêt sur le plan juridique ou s'en abstenir en se fiant de bonne foi à des représentations claires et sans ambiguïté de l'autre État", voir J.P. Müller et T. Cottier dans *Encyclopaedia of Public International Law*, éditeur Institut Max Planck, North Holland, 1992, page 116.

¹⁷⁹ Rapport du Groupe spécial du GATT *CEE (États membres) – Bananes I*, paragraphes 361 et 363.

¹⁸⁰ Voir l'affaire du *Temple de Preah Vihear* (CIJ Recueil 1962), page 62; voir aussi le rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, note de bas de page 791 ("il est évident que le simple fait de garder le silence ne peut nécessairement être assimilé à un consentement tacite").

subventions à l'exportation pris par les autres participants étaient compatibles avec les lignes directrices relatives aux négociations énoncées dans le document sur les modalités. Le but du processus de vérification n'était pas, de l'avis de la Thaïlande, d'appeler l'attention des participants sur les cas où ils n'avaient pas retenu des options qui s'offraient à eux en vertu du document sur les modalités ou de régler des différends relatifs à la compatibilité des engagements avec l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, le silence des plaignants ne pouvait pas être réputé, apparemment parce qu'ils n'avaient pas soulevé d'objections pendant le processus de vérification, avoir constitué un accord tacite.

4.161 Transposant le raisonnement de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*¹⁸¹, la Thaïlande a également soutenu que les plaignants n'avaient que l'obligation de veiller à ce que leurs intérêts en matière d'exportations soient sauvegardés. Elle n'avait donc pas "agi de mauvaise foi en n'avertissant pas les CE" qu'elles devaient faire figurer les exportations de sucre C dans les niveaux de la période de base. C'était aux Communautés européennes qu'il appartenait de définir leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation dans des termes correspondant à leurs besoins. Et elles ne pouvaient pas, pour ces raisons, s'attendre légitimement à ce que d'autres Membres de l'OMC leur conseillent d'augmenter leurs niveaux de la période de base de manière qu'elles puissent accorder davantage de subventions à l'exportation. De nombreuses raisons expliquaient que dans une négociation commerciale multilatérale, un participant pouvait ne pas souhaiter maintenir des mesures assurant une protection aux producteurs nationaux même si ces mesures étaient expressément prévues par les modalités de négociation. De nombreux participants avaient utilisé ces négociations comme moyen de dépasser des intérêts nationaux opposés à la libéralisation des échanges ou avaient simplement accepté de libéraliser plus que ne l'exigeaient les modalités convenues pour s'efforcer de promouvoir leurs intérêts économiques nationaux. En outre, même si le silence de la Thaïlande était considéré comme une représentation, les Communautés européennes devaient encore démontrer qu'elles s'y étaient effectivement fiées ainsi qu'à sa décision de ne pas prendre d'engagements de réduction des subventions à l'exportation pour le sucre au moment de déterminer la portée des engagements en matière de subventions à l'exportation qu'elles prenaient elles-mêmes pour le sucre.¹⁸² Pourtant, à la connaissance de la Thaïlande, aucune indication écrite ne donnait à entendre que les Communautés européennes s'étaient fiées au silence des plaignants lorsqu'elles avaient inscrit leurs niveaux de base en matière de quantités dans leur Liste et qu'elles auraient agi différemment si les plaignants avaient soulevé des objections. La Thaïlande ne pensait donc pas que les Communautés européennes pouvaient avancer l'hypothèse qu'elles auraient accru les niveaux de la période de base si elles avaient été avisées de "l'erreur qu'elles avaient commise dans l'établissement de leurs Listes" et que les plaignants en étaient conscients.

4.162 Les **plaignants** ont contesté les prémisses sur lesquelles les Communautés européennes avaient fondé leur argumentation sur l'estoppel. Rappelant la situation concernant la disponibilité de sources d'information pertinentes et l'accès à ces sources pendant le Cycle d'Uruguay (voir le paragraphe 4.135), l'**Australie** a soutenu que les Communautés européennes accordaient des subventions importantes aux fabricants et aux exportateurs de sucre mais n'avaient pas jugé approprié de procéder à une enquête sur leurs entreprises sucrières pour établir comment les activités qu'elles menaient à perte étaient financées. En conséquence, les Communautés européennes ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que l'Australie ait été en mesure de parler ou avait une "obligation de parler". En outre, le présent différend comportant des allégations selon lesquelles les Communautés européennes ne se conformaient pas à leurs obligations conventionnelles dans le cadre de l'OMC, c'était l'exécution par les Communautés européennes de ces obligations qui était en cause. En particulier, ces obligations conventionnelles dont il était allégué par les Communautés européennes qu'elles pouvaient être forcloses étant donné qu'elles avaient affirmé qu'avant la conclusion de

¹⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 109.

¹⁸² Rapport du Groupe spécial *Argentine – Droits antidumping sur la viande de volaille*, paragraphe 7.39.

l'Accord sur l'OMC, les plaignants avaient la responsabilité d'appeler leur attention sur certaines questions.

4.163 De l'avis du **Brésil**, l'argumentation des Communautés européennes impliquait que tout Membre de l'OMC engageant une procédure de règlement des différends concernant des mesures existant avant l'entrée en vigueur des Accords de l'OMC agissait de mauvaise foi en ce sens qu'il devrait être traité comme ayant accepté la mesure du fait de son "silence" aussi bien avant que depuis l'entrée en vigueur de ces Accords. Cela donnait à entendre que les Membres de l'OMC ne pouvaient engager une procédure de règlement des différends à l'encontre des Communautés européennes que lorsque celles-ci savaient elles-mêmes lors du Cycle d'Uruguay que leurs mesures seraient incompatibles avec les Accords de l'OMC.

4.164 La **Thaïlande** a aussi fait valoir que les obligations d'un Membre de l'OMC étaient des obligations envers tous les autres Membres de l'Organisation. Un Membre de l'OMC invoquant l'estoppel devrait donc établir qu'il avait été incité à agir en se fiant aux représentations de tous les autres Membres. Sinon, la doctrine de l'estoppel susciterait un écheveau complexe et incongru de droits et d'obligations des Membres de l'OMC les uns envers les autres qui seraient incompatibles avec le caractère multilatéral du droit de l'OMC. Les droits et obligations des Membres qui accédaient à l'OMC et ceux des Membres originels de l'Organisation pouvaient, par exemple, être différents. Il n'était donc pas surprenant qu'aucun groupe spécial n'ait à ce jour appliqué le principe de l'estoppel dans le contexte du GATT ou de l'OMC.

4.165 Les **Communautés européennes** ont répondu que les droits et obligations en vertu du *Mémoire d'accord* étaient expressément prévus à l'article 3:10 de celui-ci tel que clarifié par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – FSC*, et que figurait entre autres choses parmi eux le fait que les Membres devaient exercer leur droit d'engager une procédure de règlement des différends "de bonne foi". Le principe général de la bonne foi et l'article 3:10 du *Mémoire d'accord* imposaient aux Membres des prescriptions additionnelles pour les empêcher, en particulier, d'exercer leur droit à demander de manière abusive l'établissement d'un groupe spécial en vue d'extorquer un avantage manifestement inéquitable ou dans des circonstances où un Membre était empêché de le faire par le principe de l'estoppel du fait de son comportement antérieur. L'idée que l'exercice de ce droit relèverait exclusivement de l'article 3:7 du *Mémoire d'accord* n'était pas étayée par le libellé de l'article 3:10 qui, selon les Communautés européennes, visait toute action couverte par le *Mémoire d'accord*, y compris celles engagées par les Membres au titre de son article 6. Les Communautés européennes reconnaissaient toutefois que l'article 3:7 du *Mémoire d'accord* était une façon d'exprimer le principe de la bonne foi. Mais cette disposition n'était pas la seule prescription imposée par ce principe en ce qui concerne l'ouverture d'une procédure de règlement des différends parce qu'elle concernait exclusivement la question de savoir si cette action serait "utile", c'est-à-dire la nécessité ou l'opportunité de déposer un recours, en vue de faire obstacle à des plaintes fantaisistes. Selon les Communautés européennes, cet argument était étayé par ce qu'avait dit l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*.¹⁸³

4.166 En ce qui concerne l'analyse par les plaignants évoquée au paragraphe 4.158, les Communautés européennes ont estimé qu'un différend "survenait" dès que deux Membres étaient en désaccord au sujet de l'interprétation de l'Accord sur l'OMC, qu'ils aient ou non engagé une action formelle au titre du *Mémoire d'accord*, comme cela ressortait manifestement de son article 4:7. L'expression "procédures de règlement des différends" utilisée à l'article 3:10 englobait toutes les "procédures" couvertes par le *Mémoire d'accord* et non uniquement la phase du groupe spécial, y compris, entre autres choses, les dispositions de l'article 6. Il était également inexact que l'exercice du

¹⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Réexamen à l'extinction concernant l'acier traité contre la corrosion*, paragraphe 86.

droit de demander l'établissement d'un groupe spécial relevait exclusivement de l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord*. Cette disposition n'était qu'une des façons d'exprimer le principe de la bonne foi.¹⁸⁴

4.167 Répondant à l'argument résumé au paragraphe 4.164, les Communautés européennes ont estimé que le principe de l'estoppel ne s'appliquait pas en dérogeant aux droits et obligations conventionnels des parties concernées ou en les modifiant mais était un moyen de défense procédural qui interdisait à une partie d'exercer un droit vis-à-vis d'une autre partie, sans toutefois modifier les obligations de fond de cette partie.¹⁸⁵ En l'espèce, les Communautés européennes soutenaient qu'il était interdit aux plaignants de formuler une allégation au titre de l'article 9:1 c) et, par conséquent, que le Groupe spécial devait rejeter leurs allégations, même s'il les confirmait quant au fond. Étant donné que l'estoppel ne modifiait pas les droits fondamentaux des Membres au titre de l'*Accord sur l'OMC* mais seulement l'exercice de ces droits, les Communautés européennes étaient d'avis que c'était exclusivement entre deux Membres qu'il pouvait s'appliquer.

4.168 En outre, les Communautés européennes ont souligné que l'estoppel était une question de droit procédural et non de droit positif, et que, par conséquent, l'effet d'un vrai estoppel était limité aux parties.¹⁸⁶ L'affirmation selon laquelle l'estoppel équivalait à un "consentement" (voir le paragraphe 4.160) était erronée et sans fondement en droit international public. Faisant référence à l'interprétation de cette notion par des groupes spéciaux récents¹⁸⁷, les Communautés européennes ont soutenu que l'existence de l'estoppel devait être établie du point de vue de la partie qui l'alléguait. Il s'agissait de savoir si cette partie pouvait se fier légitimement aux représentations de l'autre partie, que cette représentation équivaille ou non à un "consentement" comme, par exemple, dans les cas où il était possible de se fier légitimement à des représentations faites par erreur ou inadvertance et où celles-ci donnaient lieu à estoppel. Les Communautés européennes ont estimé qu'assimiler l'estoppel au "consentement" rendrait largement superflue l'institution de l'estoppel. À leur avis, si une partie "consentait" à quelque chose, elle renonçait à ses droits fondamentaux et il n'était pas nécessaire que l'autre partie invoque un moyen de défense procédural tel que l'estoppel à l'encontre de l'exercice de ces droits.

4.169 Les Communautés européennes ont fait observer qu'il était possible de déduire raisonnablement, du fait que les plaignants savaient que les exportations de sucre C n'étaient pas comprises dans la quantité de base et qu'ils n'ont posé aucune question, que les plaignants pensaient comme elles, au moment de la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*, que les exportations de sucre C ne bénéficiaient pas de subventions à l'exportation. À cet égard, les Communautés européennes estimaient aussi que le silence pouvait être légitimement interprété comme une représentation de l'absence d'objections, non seulement lorsqu'il y avait une "obligation de parler", mais aussi dans les cas où il était raisonnable de s'attendre à ce que les autres parties parlent. Elles ont affirmé que l'existence de l'estoppel exigeait que la partie qui se fiait aux représentations de l'autre partie ait subi de ce fait un "préjudice". En l'espèce, les Communautés européennes ont soutenu que reconnaître le bien-fondé des allégations des plaignants les pénaliserait de manière inéquitable, comme cela est indiqué au paragraphe 4.129, pour une erreur commise lors de l'établissement de leur Liste, qui ne pouvait être prévue et qui était partagée jusqu'à une date récente. Cela compromettrait l'équilibre des concessions.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, note de bas de page 364.

¹⁸⁶ Sinclair I., *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, 2^{ème} édition, Manchester University Press, 1984, page 88.

¹⁸⁷ Rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.60; rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, paragraphe 8.23.

4.170 En tant que preuve supplémentaire de l'existence d'une interprétation commune des Membres de l'OMC, les Communautés européennes ont rappelé leur raisonnement dont il est fait état au paragraphe 4.69. Le fait que, par exemple, le Brésil ou la Thaïlande estimaient que leurs mesures, et donc aussi celles des Communautés européennes, n'accordaient pas des subventions à l'exportation équivalait, estimaient-elles, à une "représentation claire". En outre, l'absence de réaction des plaignants pendant le Cycle d'Uruguay montrait bien, aux yeux des Communautés européennes, qu'ils croyaient eux aussi comprendre que le régime applicable au sucre C n'accordait pas de subventions à l'exportation.

4.171 Les **plaignants** ont répondu que les politiques sucrières des autres Membres de l'OMC auxquelles faisaient référence les Communautés européennes étaient dénuées de pertinence dans la présente procédure de groupe spécial.

4.172 La **Thaïlande** a fait observer, quant à elle, que c'était précisément parce que la doctrine de l'estoppel était un moyen de défense procédural interdisant à une partie d'exercer ses droits vis-à-vis d'une autre partie qu'elle créerait des disparités entre les droits que différents Membres de l'OMC pouvaient faire valoir au titre du *Mémoire d'accord*. L'argumentation des Communautés européennes donnait à entendre que dans les futures négociations commerciales multilatérales, pour ne pas courir le risque de perdre leurs droits dans le cadre de l'OMC, les Membres seraient forcés de soulever des objections à l'encontre des tentatives d'un autre Membre de limiter la portée de ses obligations en droit de l'OMC en incluant des notes dans ses Listes. Cela créerait un environnement de négociation contraignant, où les Membres de l'OMC mieux pourvus en ressources auraient un avantage sur les pays plus petits et plus pauvres. Le droit de l'OMC n'offrirait pas un cadre efficace, sûr et équitable pour des négociations commerciales multilatérales si les Membres de l'Organisation étaient autorisés à utiliser le silence d'autres Membres pendant les négociations comme excuse pour ne pas s'acquitter de leurs engagements.

E. SUCRE "ÉQUIVALENT ACP/INDE"

4.173 Les **plaignants** ont allégué que les Communautés européennes avaient excédé leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation, entre autres, en accordant des subventions à l'exportation pour le sucre équivalent ACP/Inde.¹⁸⁸ Ils ont rappelé qu'il incombait aux Communautés européennes, au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, la charge de la preuve d'établir qu'elles n'avaient pas excédé leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation.

4.174 Les plaignants ont affirmé qu'ils ne remettaient pas en cause l'accès préférentiel du sucre ACP/Inde au marché communautaire et ne demandaient pas une modification de la prescription voulant que le sucre ACP/Inde soit acheté à des prix d'intervention. Par contre, les plaignants souhaitaient traiter les mesures qui, à leur avis, n'étaient pas conformes aux disciplines de l'OMC, notamment en demandant aux Communautés européennes de cesser d'exporter du sucre en excédant leurs engagements de réduction.

1. Article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*

4.175 Les **plaignants** ont fait observer que les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* pour les exportations de sucre équivalent ACP/Inde. En vertu de l'article 2 de l'*Accord sur l'agriculture*, les engagements de réduction pris par les Communautés européennes en matière de dépenses budgétaires et de quantités exportées visaient cette catégorie de sucre nonobstant la note de bas de page insérée

¹⁸⁸ Les plaignants ont expliqué qu'en engageant la présente action ils ne visaient pas à affecter l'accès préférentiel des pays ACP et de l'Inde au marché communautaire et ne demandaient pas que les Communautés européennes retirent l'accès préférentiel aux marchés qu'elles accordaient à ces pays.

dans la Liste de concessions des Communautés européennes. Par conséquent, les Communautés européennes ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.176 Les plaignants ont par ailleurs fait observer qu'une quantité de sucre que les Communautés européennes considéraient comme étant "équivalente" à la quantité de sucre importée au titre de régimes commerciaux préférentiels était exportée par les Communautés européennes à des pays tiers à l'aide des restitutions à l'exportation. Les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde étaient les mêmes que les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre soumis aux quotas A et B, de sorte que ces versements constituaient clairement des "subventions directes" accordées par les pouvoirs publics aux entreprises, à l'industrie d'exportation et aux producteurs de sucre, "un produit agricole", et étaient "subordonnés aux résultats à l'exportation", au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*. Comme le régime de restitution à l'exportation était identique à celui applicable au sucre soumis à quota, que les Communautés européennes reconnaissaient comme étant visé par leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation¹⁸⁹, la portée de l'article 9:1 a) couvrait les subventions en question, qui devaient en conséquence faire l'objet d'engagements de réduction.

4.177 Les plaignants ont fait remarquer que, comme les Communautés européennes avaient exporté 1 725 100 tonnes de cette catégorie de sucre rien que pendant la campagne de commercialisation 2001/02, les exportations subventionnées en question dépassaient les niveaux d'engagement inscrits dans leur Liste pour cette campagne.¹⁹⁰ Les plaignants ont présenté des données statistiques qui semblaient indiquer que la majeure partie du sucre "préférentiel" importé par les Communautés européennes (principalement au Royaume-Uni) était effectivement consommée dans les Communautés européennes.¹⁹¹ Les Communautés européennes avaient également admis que les subventions à l'exportation pour le sucre "préférentiel" étaient les subventions pour le sucre communautaire soumis à quota, à hauteur d'une limite de 1,6 million de tonnes.¹⁹²

4.178 Les **Communautés européennes** ont répondu que les plaignants n'avaient pas correctement interprété les engagements inscrits dans leur Liste. Les allégations selon lesquelles les Communautés européennes avaient excédé leurs engagements en matière de subventions à l'exportation devaient donc être rejetées. Les Communautés européennes ont expliqué qu'elles avaient accordé des restitutions à l'exportation pour un volume d'exportations équivalant à celui du sucre qu'elles importaient au titre de régimes d'importations préférentielles et que de telles exportations pouvaient bénéficier de restitutions à l'exportation. Les Communautés européennes ont noté que leurs statistiques en matière d'exportations ne faisaient pas la distinction entre le sucre raffiné obtenu à partir du sucre équivalent ACP/Inde et les autres sucres.

4.179 Selon les **plaignants**, les chiffres communiqués par les Communautés européennes dans leurs communications au Groupe spécial, ainsi que leurs notifications au Comité de l'agriculture, indiquaient clairement qu'elles avaient dépassé leurs niveaux d'engagement en matière de quantités

¹⁸⁹ Les Communautés européennes ont notifié certaines restitutions à l'exportation concernant le sucre soumis à quota. Ces restitutions, prévues par l'article 27 du Règlement, étaient identiques à celles accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde.

¹⁹⁰ Pièce n° 15 des plaignants, page 17.

¹⁹¹ Le Royaume-Uni était le principal importateur de sucre "préférentiel" (approximativement 1,1 million de tonnes), mais il exportait moins de 400 000 tonnes (104 000 tonnes vers d'autres États membres des CE et 383 000 tonnes vers des pays tiers). Source: <http://statistics.defra.gov.uk>.

¹⁹² Avis formulé par les CE lors des consultations des 21/22 novembre 2002, confirmant que les exportations de "sucre préférentiel" en question provenaient des quotas A et B. Voir aussi la pièce n° 11 des plaignants, page 9; et le document L/4833, paragraphe 2.19 (rapport du Groupe spécial du GATT *Communautés européennes - Restitutions à l'exportation de sucre*).

pendant la campagne de commercialisation 2001/02.¹⁹³ Ces chiffres constituaient une reconnaissance de la part des Communautés européennes du fait que, pendant cette campagne de commercialisation, elles avaient accordé des restitutions à l'exportation pour 2 651 900 tonnes de sucre d'un montant de 1 217 247 000 euros. Les plaignants ont également pris note du fait que les Communautés européennes classaient les quantités de sucre qui bénéficiaient de ces restitutions dans les catégories "sucre équivalent ACP/Inde" et "sucres A+B notifiés". Les Communautés européennes ont aussi confirmé qu'elles appliquaient des subventions à l'exportation pour le sucre équivalent ACP/Inde au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, conformément avec l'historique de la question.¹⁹⁴ Les plaignants ont rappelé que, si les Communautés européennes alléguaient que les exportations de sucre équivalent ACP/Inde n'étaient pas subventionnées, il leur incombait, au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, la charge de la preuve d'établir qu'aucune subvention à l'exportation ne s'appliquait aux exportations en question.

4.180 Les plaignants ont répété que leur allégation était fondée sur les postulats suivants: les restitutions à l'exportation étaient des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*; les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde et les "sucres A+B notifiés" devraient être comptées au regard des engagements de réduction des Communautés européennes; en outre, pour la campagne de commercialisation 2001/02, le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités était de 1,273 million de tonnes et leur niveau d'engagement en matière de dépenses budgétaires était de 499,1 millions d'euros. À leur avis, les engagements de réduction des Communautés européennes couvraient les exportations de sucre équivalent ACP/Inde, étant donné que, du propre aveu des Communautés européennes, toutes les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre étaient des subventions à l'exportation, et que les restitutions à l'exportation accordées pour toutes les catégories de sucre faisaient l'objet d'engagements de réduction. L'affirmation des Communautés européennes selon laquelle leurs niveaux d'engagement en matière de subventions à l'exportation étaient sensiblement supérieurs au niveau cité par les plaignants n'avait pas de fondement dans la Liste des CE, lorsque l'on examinait les chiffres relevant des titres "Niveaux d'engagement annuels et finals en matière de dépenses" et "Niveaux d'engagement annuels et finals en matière de quantités".

2. Exemptions au moyen d'insertions unilatérales dans les Listes

4.181 S'agissant de l'affirmation des Communautés européennes au Comité de l'agriculture de l'OMC selon laquelle elles n'avaient pas contracté d'engagements de réduction en ce qui concerne le sucre équivalent ACP/Inde¹⁹⁵, les **plaignants** ont jugé une telle position juridiquement indéfendable. Ils ont estimé que les Membres ne pouvaient pas se dégager des obligations qu'ils avaient contractées au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en incluant dans leur Liste de concessions des réserves qui devaient par la suite se voir accorder le même poids ou un poids plus grand que telle ou telle disposition d'un *Accord de l'OMC* avec laquelle le texte de la liste pourrait être directement en conflit. Dans la mesure où les Communautés européennes s'efforçaient de diminuer leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, la note de bas de page constituait, à leur avis, une réserve inadmissible au regard du droit international.

4.182 Les plaignants ont considéré que, si les Membres pouvaient valablement modifier leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* au moyen d'entrées dans leur Liste, cela irait à

¹⁹³ Voir les tableaux 10, 11 et 12 de la première communication écrite des Communautés européennes.

¹⁹⁴ Pièce n° 6 de l'Australie.

¹⁹⁵ Pièce n° 21 des plaignants: les Communautés européennes avaient répondu ce qui suit: "Comme l'indique la note de bas de page 1 du tableau relatif aux subventions à l'exportation figurant à la partie IV, section II, de la Liste CXL, les CE n'ont pas pris d'engagement de réduction concernant les exportations de sucre ACP ou indien. Par conséquent, l'aide financière éventuellement accordée n'est pas déclarée à l'OMC. À titre d'information, ces exportations représentent environ 1,6 million de tonnes par an."

l'encontre de l'objet de l'article XVI:5 de l'*Accord sur l'OMC*. L'*Accord sur l'OMC* excluait la possibilité d'assortir d'une réserve quelconque les obligations découlant des accords en question. S'il était permis aux Membres de restreindre leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* ou de l'article II du GATT en ajoutant des notes à leurs Listes, l'*Accord sur l'OMC* serait effectivement remis en cause par le biais d'une interprétation. Les plaignants ont soutenu que l'*Accord sur l'agriculture* ne prévoyait des réserves d'aucune sorte et, à cet égard, était différent de l'AGCS, qui autorisait expressément les Membres à imposer des "conditions et restrictions" à certains types d'obligations inscrites sur les Listes.¹⁹⁶ Ce principe a été renforcé par l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.183 S'agissant de l'*Accord sur l'agriculture*, les plaignants ont fait observer qu'un Membre ne pouvait pas accorder des subventions à l'exportation sans un engagement de réduction correspondant. Premièrement, l'article 3:1 indiquait clairement que les engagements en matière de subventions à l'exportation exprimés dans une Liste "constitu[ai]ent des engagements limitant le subventionnement et f[aisaien]t partie intégrante du GATT de 1994". Un Membre ne peut pas utiliser une note de bas de page pour invalider quelque chose qui fait "partie intégrante du GATT de 1994".

4.184 Les plaignants ont en outre fait observer que l'article 3:3 interdisait aux Membres d'accorder des subventions à l'exportation pour ce qui est des produits agricoles spécifiés dans leurs Listes "excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y [étaient] spécifiés". Par ailleurs, les Membres "n'accorder[ont] pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de [leur] Liste". Ainsi, toute subvention accordée pour un produit agricole inscrit sur la Liste, comme le sucre, faisait l'objet d'engagements de réduction "spécifiés" dans la Liste d'un Membre. De l'avis des plaignants, les subventions à l'exportation accordées pour un produit agricole faisaient par conséquent l'objet d'engagements de réduction conformément à l'article 9:2 b) iv), ou elles étaient incompatibles avec les prescriptions de l'*Accord sur l'agriculture*. Il n'y avait pas d'autre catégorie. Le raisonnement des plaignants était que, comme le sucre était un produit "spécifié" dans la Liste des CE, les Communautés européennes avaient l'obligation de réduire leurs dépenses budgétaires et leurs quantités de sucre subventionné exportées conformément aux engagements inscrits dans leur Liste. Dans ce contexte, les plaignants ont affirmé que les engagements de réduction au titre de la première clause de l'article 3:3 représentaient des engagements dans un sens plus étroit que les engagements en matière de subventions à l'exportation concernant les produits non inscrits dans la Liste prévus par la deuxième clause de l'article 3:3.¹⁹⁷

4.185 Après avoir rappelé la substance de l'article 3:3, les plaignants ont estimé qu'au titre de l'article 8 chaque Membre de l'OMC s'engageait à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'était en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et avec les "engagements qui [étaient] spécifiés" dans la Liste du Membre. Les plaignants ont fait observer que la note de bas de page n'était pas un "engagement" "spécifié" "dans" une liste car elle ne prévoyait pas d'"engagements contraignants et spécifiques" en matière de "concurrence à l'exportation". L'article 8 indiquait spécifiquement que toutes les subventions à l'exportation devaient être "en conformité avec le présent Accord et avec les engagements" énoncés dans la Liste de concessions. En ajoutant la conjonction "et", les rédacteurs ne laissaient planer aucun doute sur le fait qu'il ne suffisait pas pour un Membre d'agir d'une manière compatible avec ses engagements de réduction; il devait aussi agir d'une manière compatible avec l'*Accord sur l'agriculture*, et l'Accord n'autorisait que les subventions à l'exportation que le Membre acceptait de réduire aux niveaux spécifiés. Par ailleurs, ni l'article 3 ni l'article 8 ne pouvaient se voir attribuer un sens qui était contraire à la lettre et à l'esprit de ces dispositions. Les plaignants ont mis l'accent sur le fait que l'un des objets et buts de l'*Accord sur l'agriculture* était de prévoir des "engagements contraignants et spécifiques" en matière de "concurrence à l'exportation", comme

¹⁹⁶ Accord général sur le commerce des services, Annexe 1B de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC, articles XVII et XX.

¹⁹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - FSC*, paragraphe 147.

indiqué dans son Préambule. La note de bas de page était donc contraire aux deux dispositions en question.

4.186 L'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* confirmait que les Membres n'avaient pas le droit de choisir unilatéralement les subventions à l'exportation pour lesquelles ils prenaient des engagements de réduction. Dans le texte introductif de l'article 9:1, les termes "font l'objet d'engagements de réduction" ne laissaient aucun choix aux Membres de l'OMC, exigeant que toutes les subventions à l'exportation énumérées fassent l'objet d'engagements de réduction. Selon le raisonnement des plaignants, tant qu'une subvention à l'exportation ne relevait pas des termes de l'un quelconque des alinéas de l'article 9:1, elle faisait l'objet d'engagements de réduction.

4.187 Enfin, l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* obligeait les Membres à s'abstenir d'appliquer des subventions à l'exportation non énumérées à l'article 9:1 d'une manière qui permette de contourner leurs engagements en matière de subventions à l'exportation. De l'avis des plaignants, cette disposition exprimait également l'intention de limiter le droit d'un Membre d'accorder des subventions aux subventions qu'il s'était engagé à réduire. En conséquence, une note de bas de page d'une liste ne pouvait pas être utilisée pour créer une catégorie de produits agricoles inscrits dans la liste qui ne faisaient pas l'objet des engagements de réduction d'un Membre. Les Communautés européennes avaient donc l'obligation non assortie de restrictions de soumettre ces subventions directes à l'exportation à leurs engagements de réduction, et la note de bas de page ne pouvait pas prévaloir sur le texte conventionnel ou l'invalidier.

4.188 Les plaignants ont estimé que la jurisprudence du GATT et de l'OMC approuvée par l'Organe d'appel établissait que les Membres de l'OMC pouvaient uniquement incorporer dans leur Liste de concessions des dispositions amoindrissant des droits, mais pas des dispositions diminuant des obligations. Le GATT et l'*Accord sur l'agriculture* ne permettaient pas de formuler des réserves. Dans l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel avait constaté que le sens ordinaire du terme "concessions" donnait à penser qu'un Membre pouvait amoindrir des droits et accorder des avantages, mais qu'il ne pouvait pas diminuer ses obligations¹⁹⁸, principe encore confirmé dans l'affaire *CE – Volailles*¹⁹⁹ et réaffirmé dans l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*.²⁰⁰

4.189 À leur avis, toute exception au regard des engagements pris par les Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture* devrait avoir été accordée dans le cadre d'une dérogation formelle de l'OMC, conformément aux dispositions de l'article IX:3 de l'*Accord sur l'OMC*. Ils ont noté qu'une dérogation ne pouvait être accordée que dans des circonstances exceptionnelles. En outre, les Communautés européennes auraient dû demander une dérogation pour tout nouveau calcul des dépenses et quantités de niveau de base, étant donné qu'elles avaient consolidé les niveaux de base dans leur Liste. Les plaignants ont noté que les Communautés européennes n'avaient ni demandé ni reçu une dérogation pour l'exclusion du sucre équivalent ACP/Inde des engagements qu'elles avaient pris dans le cadre de l'OMC.

4.190 Les **Communautés européennes** ont répondu qu'une dérogation était nécessaire uniquement si la situation sous-jacente était incompatible avec l'obligation d'un Membre. Elles ont relevé que si une dérogation pouvait être obtenue avec le soutien des trois quarts seulement des Membres de l'OMC, l'insertion d'une note de bas de page dans la Liste d'un Membre nécessitait le consentement de tous les Membres de l'OMC.²⁰¹ Dans ce contexte, les Communautés européennes considéraient qu'en vertu de l'article 16 de la *Convention de Vienne*, les plaignants avaient accepté d'être liés par les termes de la note de bas de page conventionnelle figurant dans la Liste des CE en ratifiant l'*Accord*

¹⁹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphes 153 à 158.

¹⁹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Volailles*, paragraphe 98.

²⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Chili – Système de fourchettes de prix*, paragraphe 272.

²⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 109.

sur l'OMC. Elles y avaient donc consenti. Le fait de dénier tout effet juridique à la note de bas de page équivaldrait à constater qu'une partie de l'*Accord sur l'OMC* était incompatible avec une autre partie de cet accord, ce qui compromettrait en fin de compte l'équilibre des concessions. Selon les Communautés européennes, cela serait également contraire à l'article 3:2 du *Mémoire d'accord* qui disposait que le règlement des différends "ne p[ouvai]t pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés".

4.191 Les Communautés européennes ont soutenu que les listes faisaient partie intégrante de l'*Accord sur l'OMC* en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture* et qu'elles étaient donc assujetties aux règles d'interprétation de la *Convention de Vienne*. Les engagements pris par les Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation étaient exprimés en deux éléments. Le premier servait à définir les limites soumises à réduction alors que le deuxième (la note de bas de page) définissait un plafond fixe. Les Communautés européennes ont soutenu qu'elles avaient globalement réduit leurs subventions à l'exportation pour le sucre. La première phrase de la note de bas de page confirmait que les exportations d'une quantité "équivalente" de sucre ACP/indien n'étaient pas incluses dans les quantités et dépenses déclarées par les Communautés européennes pour le niveau de la période de base (1986-1990) sur lequel étaient fondés les chiffres indiqués dans le tableau. Vu que la note de bas de page s'appliquait à la totalité de l'entrée, ont ajouté les Communautés européennes, elle s'appliquait aussi bien aux dépenses de base qu'aux quantités de base, indiquant ainsi la base des niveaux des quantités et des dépenses de base, conformément aux tableaux explicatifs que tous les participants aux négociations étaient tenus de présenter.²⁰² La première phrase servait également à préciser que l'exportation de la quantité de sucre ACP/Inde importée ne devrait pas être comptée au regard des engagements pris concernant les niveaux de la période de base. La deuxième phrase indiquait la "moyenne des exportations" de sucre équivalent ACP/Inde pendant la période 1986-1990, qui était la période de base pour les engagements de réduction, et elle n'était pas un simple énoncé des faits ou la représentation de circonstances particulières.²⁰³ Elle indiquait que les Communautés européennes s'engageaient, comme elles l'avaient fait pour l'autre élément de leurs exportations de sucre, à limiter leurs exportations à un niveau établi à partir des exportations effectuées pendant la période de base. Les Communautés européennes ont soutenu que, par conséquent, la deuxième phrase avait précisément le même effet que l'autre élément des engagements des Communautés européennes, puisque c'était une autorisation limitée d'accorder des subventions à l'exportation.

4.192 Les Communautés européennes ont en outre précisé que le premier élément comprenait les niveaux d'engagement exprimés dans le tableau relatif aux subventions à l'exportation (qui avaient diminué pendant la période de mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture* et étaient restés fixes depuis 2001). Le deuxième élément était le niveau d'engagement exprimé dans la note de bas de page de la Liste des CE pour ce qui est du sucre équivalent ACP/Inde, qui imposait un plafond de 1,6 million de tonnes (moins si l'autorisation d'importer visait moins de 1,6 million de tonnes) et une limite budgétaire *de facto* de 1,6 million multiplié par la restitution moyenne à l'exportation qui pourrait être accordée dans le cadre du premier élément des engagements pris par les Communautés européennes. Les Communautés européennes ont fait valoir que l'application conjointe de ces deux éléments signifiait qu'elles avaient globalement réduit leurs subventions à l'exportation pour le sucre pendant la période de mise en œuvre. Les Communautés européennes ont affirmé qu'elles avaient respecté ces limites et communiqué des données statistiques à l'appui de cet argument.²⁰⁴

²⁰² Pièce n° 5 des Communautés européennes.

²⁰³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers*, paragraphe 135. Selon les Communautés européennes, l'Organe d'appel avait constaté que le Groupe spécial n'avait pas donné sens à une condition de la liste de produits du Canada que le Groupe spécial avait considérée comme une simple "description".

²⁰⁴ Tableaux 11 et 12 de la première communication écrite des Communautés européennes.

4.193 En conséquence, lorsqu'elle était correctement interprétée, la note de bas de page était compatible avec l'*Accord sur l'agriculture* et les Communautés européennes avaient respecté les engagements indiqués dans leur Liste. Selon les Communautés européennes, les plaignants avaient mal interprété la note de bas de page et leurs arguments étaient fondés sur l'idée que la note de bas de page avait pour effet d'exclure les subventions à l'exportation pour le sucre équivalent ACP/Inde de tous les engagements, quels qu'ils soient. Les arguments des plaignants relatifs à la compatibilité d'une exclusion au regard de l'*Accord sur l'agriculture* étaient donc dénués de pertinence. Les Communautés européennes ont fait observer que l'articulation de leurs engagements en matière de subventions à l'exportation en deux éléments était compatible avec chacune des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* citées par les plaignants. En particulier, les subventions à l'exportation que les Communautés européennes accordaient pour le sucre avaient fait l'objet d'engagements de réduction conformément à l'article 9:1 (voir le paragraphe 4.186). Les Communautés européennes avaient agi d'une manière compatible avec l'article 8 puisqu'elles avaient accordé les subventions uniquement en conformité avec l'Accord (voir le paragraphe 4.185). En outre, les Communautés européennes avaient aussi accordé ces subventions dans les limites autorisées par leur Liste et avaient donc agi en conformité avec l'article 8 et l'article 3:3 (voir les paragraphes 4.182 et 4.185).

4.194 Les **plaignants** ont fait observer que l'interprétation de la note de bas de page donnée par les Communautés européennes était incompatible, et ne pouvait pas être conciliée, avec son sens ordinaire. À leur avis, le membre de phrase "la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction" pour le sucre provenant des pays ACP ou d'Inde indiquait clairement et sans ambiguïté que les Communautés européennes n'avaient pris aucun engagement visant à réduire les subventions à l'exportation accordées pour le sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. Ainsi, le sens que les Communautés européennes attribuaient à la note de bas de page était en contradiction directe avec son texte et, en réalité, il privait d'effet l'expression "pas pris d'engagements de réduction". Les plaignants ont répété qu'indépendamment de la question de savoir comment elle était interprétée, la note de bas de page ne constituait pas un engagement de réduction, ni un engagement limitant le subventionnement, notamment au regard des dépenses budgétaires. À leur avis, le plafond budgétaire allégué ne constituait pas un engagement en matière de plafond vu que la deuxième phrase ne contenait tout simplement aucun terme normatif exprimant un engagement ni aucun terme traduisant l'idée d'un plafond. Dans ce contexte, l'**Australie** a affirmé que la référence à une moyenne de 1,6 million de tonnes pendant la période de base n'était même pas une déclaration factuelle.²⁰⁵ Premièrement, dans le cadre de leur propre régime, les CE limitaient les subventions à l'exportation de sucre provenant des pays ACP et d'Inde à une quantité s'élevant à 1,3 million de tonnes de sucre obtenu à partir de cannes ou de betteraves récoltées dans les pays en question. Deuxièmement, les CE n'avaient pas contesté le fait que la majeure partie des importations en provenance des pays ACP et d'Inde était effectivement consommée dans un État membre des CE et n'était pas exportée. Troisièmement, en réponse à une question de l'Australie demandant des précisions sur des données statistiques, les CE avaient reconnu qu'elles avaient importé des pays ACP et d'Inde moins de 1,6 million de tonnes pendant la période de base.²⁰⁶ Les **plaignants** étaient donc d'avis que, si les Communautés européennes avaient voulu indiquer dans la note de bas de page un élément d'un engagement de réduction, elles n'auraient pas utilisé des termes simplement descriptifs. Se référant à leur analyse récapitulée aux paragraphes 4.182 à 4.186, ils ont soutenu qu'il n'y avait aucun fondement dans l'*Accord sur l'agriculture* pour l'allégation des Communautés européennes selon laquelle elles avaient le droit de prendre des "engagements" pour maintenir à un niveau plafond les subventions à l'exportation pour une certaine quantité exportée. Ainsi qu'il est prévu aux articles 8 et 3 de l'*Accord sur l'agriculture* et comme indiqué dans le titre de la section II de la Partie IV des Listes établies par un Membre dans le cadre de l'OMC, les engagements en matière de subventions à l'exportation doivent être des engagements de réduction concernant à la fois les quantités et les dépenses budgétaires relatives aux produits inscrits sur les Listes. Les plaignants ont affirmé que l'article 9:2 b)

²⁰⁵ Deuxième déclaration orale de l'Australie, paragraphes 47 à 50.

²⁰⁶ À cet égard, l'Australie s'est référée à l'annexe I de la deuxième communication écrite des CE.

iv) offrait un contexte complémentaire pour la nature des engagements tels que les engagements de réduction.

4.195 Même s'il était admis que la note de bas de page indiquait la base des niveaux de quantité pour les exportations subventionnées de sucre équivalent ACP/Inde, les plaignants ont souligné qu'elle ne disait rien sur les valeurs qui seraient multipliées par les niveaux de quantité en question pour arriver au plafond éventuel des dépenses budgétaires correspondant aux subventions concernant ces exportations. En outre, le "plafond" allégué présentait plusieurs défauts. Premièrement, il ne figurait pas dans le texte de la note de bas de page ou ailleurs dans la Liste des engagements de réduction des CE. Deuxièmement, un "plafond" n'était pas établi pour les dépenses susmentionnées. Troisièmement, malgré les explications des Communautés européennes concernant le fait qu'un tel plafond était déterminé d'après la différence entre le prix du marché mondial et le prix d'intervention des CE, cette différence n'était pas un facteur constant. En fait, dans la mesure où les prix du marché mondial avaient baissé au cours de ces dernières années, la restitution moyenne à l'exportation pouvait augmenter de manière proportionnelle. Ainsi, le "plafond" supposé être imposé par la note de bas de page pour les dépenses budgétaires consacrées par les Communautés européennes au sucre équivalent ACP/Inde n'était pas du tout un plafond, mais une limite flexible qui pouvait augmenter ou diminuer selon des facteurs sur lesquels les Communautés européennes n'avaient aucune prise. En conséquence, au lieu d'agir comme un plafond, les dépenses budgétaires concernant le sucre équivalent ACP/Inde pouvaient dépasser les niveaux des dépenses budgétaires consacrées à ce sucre pendant la période de base. À cet égard, les plaignants estimaient que les Communautés européennes ne pouvaient pas faire valoir comme moyen de défense qu'elles "géraient avec soin" le plafond allégué (voir le paragraphe 4.222).

4.196 Les **plaignants** ont soutenu que le principe dit de l'effet utile n'exigeait pas que le Groupe spécial approuve une interprétation de la note de bas de page qui était dénuée de tout fondement textuel.²⁰⁷ Les limites du principe dit de l'effet utile avaient été observées dans la jurisprudence du GATT et de l'OMC²⁰⁸: à maintes reprises, des insertions dans les listes avaient été déclarées non valables quand bien même elles auraient pu être "interprétées" d'une façon qui leur donnait un effet juridique. Les plaignants considéraient que la jurisprudence existante était rationnelle car les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ne pouvaient pas critiquer les négociateurs et remédier à leurs omissions. Par contre, rien dans la décision de l'Organe d'appel cité par les Communautés européennes ne donnait à penser que le principe dit de l'effet utile imposait aux groupes spéciaux l'obligation d'aller au-delà du texte conventionnel.²⁰⁹ Par ailleurs, une acceptation de l'argument des Communautés européennes relatif à l'effet utile donnerait, de l'avis des plaignants, un résultat complètement tendancieux sans rapport avec le résultat que les négociations sur la réciprocité aurait produit, puisque les Communautés européennes obtiendraient unilatéralement dans leur Liste ce qui aurait pu être obtenu uniquement par le biais d'un amendement négocié de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaignants ont établi une analogie avec l'Annexe 5 de l'*Accord sur l'agriculture*, comme au paragraphe 4.211, et ont fait valoir que, si les Communautés européennes avaient réellement voulu négocier pour le sucre équivalent ACP/Inde une exemption similaire de leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation, elles se seraient efforcées de négocier avec les Membres de l'OMC un cadre²¹⁰ qui pourrait assurer un tel résultat, en présentant des concessions en contrepartie, en acceptant des

²⁰⁷ R. Jennings et A. Watts (éditeurs), *Oppenheim's International Law*, 90^{ème} édition (Longman, 1992), volume I, page 1281.

²⁰⁸ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis - Sucre*, paragraphe 5.3; rapport de l'Organe d'appel *CE - Bananes III*, paragraphes 153 à 158; rapport de l'Organe d'appel *CE - Volailles*, paragraphe 98.

²⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers*, paragraphe 134. Dans ce cas, l'Organe d'appel avait conclu que le libellé particulier de la Liste du Canada n'était pas descriptif mais définissait la portée de la concession consentie par le Canada.

²¹⁰ La Thaïlande a noté qu'un tel cadre n'existait pas, comme le texte des modalités n'autorisait aucune exemption des engagements de réduction des subventions à l'exportation.

limitations assujetties au temps et toute condition préservant les intérêts des autres exportateurs de sucre. Pour des raisons qui leur étaient propres, les Communautés européennes avaient choisi de ne pas négocier une telle exemption, mais avaient inséré unilatéralement dans leur Liste une déclaration censée les dispenser de leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaignants ont soutenu que les Communautés européennes demandaient maintenant au Groupe spécial de statuer que cette exemption unilatérale avait le même effet juridique que les exemptions négociées figurant dans l'*Accord sur l'agriculture*.

4.197 La **Thaïlande** a également fait mention du principe "*contra proferentem*" pour faire valoir que les Communautés européennes avaient élaboré et inséré la note de bas de page dans leur Liste dans leur propre intérêt.²¹¹ La Thaïlande a expliqué qu'à la différence des concessions tarifaires qui étaient insérées dans les listes après un *échange* de concessions négocié et réciproque, les engagements de réduction des subventions à l'exportation étaient insérés dans les listes unilatéralement et leur compatibilité avec les lignes directrices énoncées dans le document sur les modalités était contrôlée pendant le processus de vérification. Ainsi, même si la déclaration factuelle relative à la quantité des exportations subventionnées observées dans le passé était "interprétée" comme constituant un engagement d'observer un plafond pour le futur subventionnement de ces exportations, ce sens ne serait pas le sens privilégié selon le principe "*contra proferentem*". La Thaïlande était d'avis que ce principe était *a fortiori* applicable si le sens qui était moins avantageux pour la partie qui avait élaboré ou proposé la disposition était le sens que cette partie avait constamment reconnu par le passé. À cet égard, la position actuelle des Communautés européennes était incompatible avec leurs déclarations et pratique antérieures.

4.198 Les plaignants s'élevaient contre l'incompatibilité entre l'interprétation avancée maintenant par les Communautés européennes et les déclarations qu'elles avaient antérieurement faites au Comité de l'agriculture.²¹² Devant le présent Groupe spécial, les Communautés européennes avaient déclaré ce qui suit: "[l]es CE ont assujéti toutes les subventions pour le sucre à des engagements de réduction"²¹³, "[i]l est tout à fait clair que les subventions à l'exportation accordées par les CE pour le sucre ont fait l'objet d'engagements de réduction conformément à l'article 9:1" et, au paragraphe 4.222, les Communautés européennes ont affirmé qu'elles ne pouvaient pas faire la distinction entre les différents types de sucre. Toutefois, elles ont également fait valoir que leurs engagements pour ce qui est du sucre "équivalent" ACP/Inde constituaient un "plafond", non un "engagement de réduction". Dans la mesure où les Communautés européennes ont fait valoir que le volume de 1,6 million de tonnes de sucre "équivalent" ACP/Inde devait être ajouté à leurs engagements de réduction effectifs, la réduction globale de leurs subventions pour le sucre était incompatible avec l'article 9:2 b) iv).

4.199 L'actuelle position des Communautés européennes était également incompatible avec leur pratique qui était de ne pas notifier les subventions à l'exportation de sucre équivalent ACP/Inde. Si

²¹¹ R. Jennings et A. Watts (éditeurs), *Oppenheim's International Law*, 90^{ème} édition (Longman, 1992), volume I, page 1279. La Thaïlande a noté que ce principe était un moyen complémentaire d'interprétation reconnu dans le droit international, selon lequel, si deux sens étaient admissibles, on privilégierait le sens "qui était le moins avantageux pour la partie qui avait élaboré ou proposé la disposition ou pour celle qui était avantagée par l'insertion de la disposition dans le traité".

²¹² Pièce n° 21 des plaignants, G/AG/R/17, page 29: "Comme l'indique la note de bas de page 1 du tableau relatif aux subventions à l'exportation figurant à la partie IV, section II, de la Liste CXL, les CE n'ont pas pris d'engagement de réduction concernant les exportations de sucre ACP ou indien. Par conséquent, l'aide financière éventuellement accordée n'est pas déclarée à l'OMC. À titre d'information, ces exportations représentent environ 1,6 million de tonnes par an."; voir aussi le document G/AG/R/15, page 59: "Les exportations de sucre en provenance des pays ACP ou de l'Inde peuvent bénéficier de restitutions à l'exportation. Comme l'indique la Liste des CE, aucun engagement de réduction n'a été pris pour cette catégorie de sucre."

²¹³ Déclaration orale des Communautés européennes à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 31.

les Communautés européennes avaient été d'avis qu'elles avaient contracté des engagements de réduction à l'exportation pour ce qui est du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, elles auraient communiqué des statistiques sur les exportations de ce sucre dans leurs notifications.²¹⁴ À supposer que l'interprétation présentée par les Communautés européennes soit correcte et que, comme elles l'avaient déclaré, elles aient cherché à assurer la conformité avec leurs engagements dans le cadre de l'OMC, les plaignants ont soutenu que les Communautés européennes n'avaient pas en fait respecté ces engagements lorsqu'elles avaient invoqué la flexibilité de l'article 9:2 b) pendant les campagnes de commercialisation 1997/98 et 1998/99. Les plaignants ont noté que les Communautés européennes n'avaient pas tenté d'harmoniser leurs affirmations au Comité de l'agriculture avec les allégations qu'elles présentaient maintenant au Groupe spécial, en expliquant pourquoi elles ne notifiaient pas les exportations de sucre dont elles alléguaient qu'elles étaient visées par leurs engagements de réduction, en précisant comment elles auraient pu observer les prescriptions de l'article 9:2 b) pendant la période de mise en œuvre même si leur nouvelle interprétation était correcte. Les plaignants ont noté que les Communautés européennes n'avaient présenté au Comité de l'agriculture aucune notification sur les exportations de sucre équivalent ACP/Inde et qu'elles avaient en fait refusé de fournir ces renseignements, notamment lorsque l'Australie en avait fait la demande.

4.200 Dans ce contexte, les plaignants ont mis en avant l'approche adoptée par l'Organe d'appel *Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf* lorsqu'il a établi une conclusion concernant l'interprétation de la Liste de la Corée, "après avoir examiné les déclarations faites ultérieurement par la Corée devant le Comité de l'agriculture et ses notifications annuelles au Comité".²¹⁵ À leur avis, cela signifiait que, lorsqu'il interprétait un engagement pris par un Membre au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, un groupe spécial pouvait prendre en compte l'interprétation de cet engagement avancé par le Membre dans les déclarations faites devant le Comité de l'agriculture ou ressortant de ses notifications au Comité. Les plaignants ont suggéré qu'en l'espèce le Groupe spécial se fonde également sur les déclarations faites par les Communautés européennes devant le Comité de l'agriculture et sur leurs notifications annuelles, comme moyen complémentaire d'interprétation.

4.201 Les **plaignants** ont donc considéré que le Groupe spécial devait déterminer l'interprétation correcte de la note de bas de page et ses conséquences sur le règlement du présent différend. Cela étant, indépendamment de la façon dont elle était interprétée, la note de bas de page ne pouvait pas avoir pour effet juridique d'exempter les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde des engagements de réduction. Toute interprétation conduirait en fin de compte au même résultat juridique, à savoir que les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC*. Les plaignants ont soutenu que, si le Groupe spécial concluait que la note de bas de page était censée exempter les exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde des engagements de réduction des subventions à l'exportation pris par les Communautés européennes, le Groupe spécial devrait déclarer que la note de bas de page était sans effet juridique car elle diminuait les obligations découlant pour les Communautés européennes des articles 3:3 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.202 La **Thaïlande** a noté qu'à titre subsidiaire le Groupe spécial pourrait conclure que la note de bas de page indiquait que le "sucre provenant des pays ACP ou d'Inde" n'était pas considéré comme un produit inscrit dans la Liste aux fins de l'analyse des engagements pris par les Communautés européennes. Cette interprétation pouvait être fondée sur le fait que la note de bas de page restreignait l'entrée "sucre" dans la Liste des CE. En tant que telle, elle indiquait que le terme "sucre" "[excluait]" la quantité de sucre spécifiée dans la note de bas de page. Si le "sucre d'origine communautaire d'une

²¹⁴ Pièce n° 17 des plaignants (déclaration incluse dans les notifications indiquant que les CE ne notifient pas les subventions à l'exportation accordées pour le sucre provenant des pays ACP et d'Inde); G/AG/R/34, pages 3 et 4; G/AG/R/35, page 30. Voir aussi la note de bas de page 211 ci-dessus.

²¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 103 à 105.

quantité équivalente à celle du sucre importé des pays ACP ou d'Inde" était inclus, il s'ensuivait que ce sucre équivalent ACP/Inde n'était pas inclus dans la Liste des CE (à supposer qu'une telle division puisse être effectuée au titre de l'*Accord sur l'agriculture*). Pour ces raisons, la note de bas de page pouvait également être interprétée comme supprimant entièrement ce sucre de la Liste des CE. La Thaïlande a noté que cette interprétation serait fondée sur les termes de la note de bas de page et lui donnerait un effet juridique. Au titre de l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 de l'Accord ne peuvent pas être accordées pour un produit non inscrit dans la Liste. Si la note de bas de page était interprétée comme supprimant le sucre équivalent ACP/Inde de la Liste des CE, des subventions à l'exportation ne pouvaient pas du tout être accordées pour ce sucre. En conséquence, même selon cette interprétation, la Thaïlande a soutenu que les Communautés européennes excéderaient leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation pour le sucre.

4.203 Rappelant leur raisonnement exposé aux paragraphes 4.181 à 4.186, les **plaignants** ont répondu que l'interprétation de la note de bas de page donnée par les Communautés européennes était contraire aux différentes prescriptions de l'*Accord sur l'agriculture*. De même, il ne devrait pas y avoir de conflit entre l'article 3:3 et l'article 8. Si les "engagements spécifiés" dans la Liste d'un Membre n'étaient pas conformes à l'*Accord sur l'agriculture*, le Membre n'était pas en conformité avec le premier volet de l'article 8. Ainsi, à leur avis, l'article 8 incorporait dans l'*Accord sur l'agriculture* le principe énoncé dans les affaires *États-Unis - Dérogation pour le sucre*²¹⁶ et *CE - Bananes III*²¹⁷, en ce sens qu'il exigeait que les Listes et toute note de bas de page incluse soient conformes à l'Accord, et il ne diminuait pas les obligations découlant pour les Communautés européennes de l'Accord. Si le conflit ne pouvait pas être réglé par voie d'interprétation dans le cadre des articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne*, il fallait opérer un choix de telle façon que les dispositions fondamentales négociées au plan multilatéral l'emportent sur une note de bas de page unilatéralement insérée dans la Liste d'un Membre. L'approche adoptée par l'Organe d'appel et les groupes spéciaux, ainsi qu'il est exposé au paragraphe 4.188, servait à étayer ce principe. Ce dernier s'appliquait de la même façon aux concessions et aux engagements en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles figurant dans les Listes annexées au GATT de 1994, et il était confirmé par le paragraphe 3 du Protocole de Marrakech.²¹⁸ De l'avis des plaignants, la note de bas de page visait de toute évidence à diminuer les obligations spécifiques imposées aux Communautés européennes par l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. L'**Australie** a souligné que les Listes issues du Cycle d'Uruguay avaient été élaborées alors que le rapport du Groupe spécial *États-Unis - Sucre*, adopté en juin 1989, était parfaitement connu. La **Thaïlande** a noté qu'au titre de l'article 3:1 de l'Accord sur l'agriculture les "engagements en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation" figurant dans la Partie IV de la Liste de chaque Membre faisaient partie intégrante du GATT de 1994. En conséquence, la note de bas de page fait partie intégrante du GATT de 1994 seulement dans la mesure où elle constitue un "engagement en matière de subventions à l'exportation". Pour les raisons exposées ci-dessus, cependant, la note de bas de page ne constitue pas un engagement de réduction des subventions à l'exportation.

4.204 Les **Communautés européennes** ont soutenu que leur interprétation de la note de bas de page était compatible avec son libellé. Par ailleurs, les Communautés européennes avaient constamment interprété la note de bas de page de la même manière depuis 1995, en appliquant les règles d'interprétation de la *Convention de Vienne*. La première phrase avait pour effet juridique d'annoncer que les Communautés européennes n'avaient pas inclus le sucre équivalent ACP/Inde dans les données de base auxquelles elles appliqueraient les réductions en pourcentage indiquées dans le document sur les modalités. Ce faisant, les Communautés européennes avaient transféré cette portion

²¹⁶ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis - Dérogation pour le sucre*, paragraphes 5.2 et 5.3.

²¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE - Bananes III*, paragraphes 153 à 158.

²¹⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE - Bananes III*, paragraphe 154.

de leurs exportations de la partie de leurs engagements exprimée dans le tableau²¹⁹ à la partie de leurs engagements exprimée dans la note de bas de page. La première phrase indiquait que les Communautés européennes n'avaient pas pris d'engagements de réduction pour le sucre équivalent ACP/Inde, c'est-à-dire qu'elles ne réduisaient pas, par tranches annuelles, le niveau des subventions à l'exportation sur cette portion de leurs exportations. Selon les Communautés européennes, la première phrase avait donc un effet juridique. Pour autant, cela ne signifiait pas que les Communautés européennes ne s'étaient pas engagées à limiter le subventionnement, qu'elles n'avaient pas pris des engagements de réduction, ou qu'elles n'avaient pas réduit les subventions à l'exportation maximales inscrites dans leur Liste sur une base annuelle.

4.205 Si les Communautés européennes reconnaissaient que la deuxième phrase était une déclaration factuelle, elles ne partageaient pas la vue selon laquelle elle ne contenait aucun terme normatif exprimant un engagement. Au contraire, elle devait être interprétée dans son contexte. À cet égard, les Communautés européennes considéraient deux éléments comme constituant le contexte pertinent: la Liste des engagements en matière de subventions à l'exportation des CE, à laquelle la note de bas de page se rapportait, et qui contenait plusieurs déclarations factuelles ayant, pour les Communautés européennes, un effet normatif; et la première phrase de la note de bas de page. Comme les Communautés européennes ne soumettaient pas cette portion de leurs exportations aux coefficients indiqués dans le document sur les modalités, elles considéraient qu'elles n'avaient pas à inscrire dans la Liste la diminution des niveaux d'engagement, mais plutôt qu'il suffisait d'indiquer le niveau d'engagement dans le cadre duquel les Communautés européennes devaient limiter le volume des exportations subventionnées. Les Communautés européennes ont soutenu que la deuxième phrase définissait une limite de la même façon que les périodes de base pour tous les autres produits. Toutefois, si les autres périodes de base constituaient le point de départ pour la réduction du niveau maximal des exportations subventionnées, cette base ne devait pas être réduite et devait donc opérer comme un plafond fixe.

4.206 Passant aux affirmations des plaignants concernant l'absence d'engagements en matière de dépenses budgétaires dans la note de bas de page, les Communautés européennes ont soutenu que l'article 3:3 incorporait les engagements en matière de subventions à l'exportation dans le GATT, mais ne prescrivait aucune forme pour de tels engagements. Comme les Communautés européennes estimaient avoir respecté les engagements qu'elles avaient pris pour ce qui est de limiter le subventionnement pour le sucre A/B et le sucre équivalent ACP/Inde, elles avaient agi d'une manière compatible avec l'article 3:1. En outre, comme les Communautés européennes n'avaient pas accordé de subventions à l'exportation excédant les niveaux d'engagement indiqués dans leur Liste, elles avaient agi d'une manière compatible avec l'article 3:3. À ce stade, elles ont rappelé que leurs engagements concernant les exportations de sucre A/B avaient pour effet d'imposer une limite budgétaire *de facto*. Par ailleurs, selon les Communautés européennes, l'article 3:3 n'imposait pas l'obligation d'avoir un niveau d'engagement à la fois en matière de dépenses budgétaires et en matière de quantités, mais faisait simplement référence aux "niveaux d'engagement qui y [étaient] spécifiés". L'article 3:3 ne faisait qu'énoncer l'obligation d'accorder des subventions énumérées à l'article 9:1 conformément aux engagements spécifiés dans la Liste d'un Membre. L'obligation d'inscrire dans la Liste les deux types d'engagement n'était énoncée qu'au paragraphe 11 du document sur les modalités, par rapport auquel, ont rappelé les Communautés européennes, la note de bas de page constituait un écart négocié.

²¹⁹ Les Communautés européennes ont indiqué que dans ce tableau elles avaient mentionné des chiffres représentant les niveaux de la période de base, qui indiquaient la base à partir de laquelle l'autorisation limitée d'accorder des subventions à l'exportation était assujettie à une réduction graduelle. La deuxième phrase de la note de bas de page était censée avoir un effet "équivalent", à savoir établir le niveau d'engagement des Communautés européennes pour ce qui est de l'engagement indiqué séparément pour le sucre "équivalent" ACP/Inde.

4.207 Les Communautés européennes ont également estimé que les participants au Cycle d'Uruguay pouvaient négocier des écarts par rapport aux formules de réduction convenues dans le document sur les modalités, et que la note de bas de page constituait un tel écart. Elles ont soutenu qu'en l'absence de toute indication expresse à cet effet de tels écarts ne pouvaient pas être présumés exister. En conséquence, on ne pouvait pas supposer que, sans qu'il leur ait été demandé de le faire par un autre Membre, les Communautés européennes avaient volontairement contracté des engagements de réduction excédant considérablement ceux convenus dans le cadre du document sur les modalités. Dans ce contexte, les Communautés européennes ont fait valoir qu'elles n'étaient pas les seules à négocier de tels écarts. La Nouvelle-Zélande n'avait spécifié aucune limite quantitative dans sa Liste et y avait uniquement inscrit des réductions des dépenses budgétaires.²²⁰ L'Australie avait subdivisé la catégorie "autres produits laitiers" en deux catégories, matières grasses et matières solides non grasses (qui ne figuraient pas dans le document sur les modalités), spécifiant des engagements en matière de quantités distincts, tout en indiquant un engagement en matière de dépenses budgétaires seulement pour le produit général.²²¹ Les Communautés européennes ont allégué que rien ne permettait de différencier ces engagements de la note de bas de page. Elles ont également fait observer que le document sur les modalités prévoyait explicitement qu'il ne serait peut-être pas possible d'inscrire dans la Liste des limitations quantitatives, en particulier pour ce qui est des produits incorporés. Comme pour la note de bas de page, un seul ensemble d'engagements était inscrit dans la Liste pour ces produits. Puisque, de l'avis des Communautés européennes, les plaignants n'avaient pas établi que la note de bas de page était incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture*, la note de bas de page elle-même ne pouvait donc pas être considérée comme étant incompatible avec l'article 8. S'agissant de l'article 9:1, les Communautés européennes ont rappelé que, comme elles ne souhaitaient pas réduire leurs niveaux d'engagement pour le sucre, elles avaient négocié, dans leur Liste, un écart par rapport au document sur les modalités, sous la forme de la note de bas de page. Les Communautés européennes estimaient cependant avoir assujéti le montant maximal des subventions à l'exportation qu'elles accordaient pour le sucre à des engagements de réduction sur la période de mise en œuvre et que, par conséquent, elles avaient également agi d'une manière compatible avec l'article 9:1. Concernant l'article 9:2 b), les Communautés européennes ont fait observer qu'il n'était pas soumis au Groupe spécial et qu'il était devenu caduc (voir la section B.1, Mandat). Il était sans rapport avec la question dont le Groupe spécial était saisi.

4.208 Les Communautés européennes ont contesté l'invocation du principe *contra proferentem* par la Thaïlande, faisant valoir que ce principe était rarement mentionné dans les instances traitant du droit international depuis le début des années 30²²², en raison du caractère imprécis de sa nature et de sa portée. Ce principe ne pouvait être utilisé en l'espèce puisque, en particulier, il avait été remis en cause.²²³ Les Communautés européennes ont soulevé des questions quant à l'applicabilité de ce principe à un traité multilatéral et quant à la façon dont il s'inscrivait dans le cadre de la *Convention de Vienne*, qui était, pour elles, fondé sur le principe de la bonne foi. Les Communautés européennes jugeaient le principe *in dubio mitius* plus approprié, puisqu'il s'appliquait aux traités, avait été reconnu par l'Organe d'appel et exigeait que soit privilégiée une interprétation qui empiétait aussi peu que possible sur la souveraineté des Membres.²²⁴ Selon les Communautés européennes, en l'espèce, cela impliquerait d'interpréter la note de bas de page comme définissant un plafond afin de permettre aux Communautés européennes de continuer à accorder des subventions à l'exportation pour cette portion de leurs exportations.

²²⁰ Voir la Partie IV, section II, de la Liste de la Nouvelle-Zélande (XIII).

²²¹ Voir la Partie IV, section II, de la Liste de l'Australie (I).

²²² Les Communautés européennes ont attiré l'attention sur la référence à *Oppenheim's International Law* dans la note de bas de page 58 de la deuxième communication écrite de la Thaïlande; et McNair.

²²³ Voir *Chitty on Contracts, General Principles*, 27^{ème} édition, Sweet & Maxwell, Londres (1994), 12-071 et suivants. Les Communautés européennes ont noté que peu des affaires citées dans Chitty dataient d'après le XIX^e siècle.

²²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE - Hormones*, note de bas de page 154.

4.209 Les **plaignants** ont soutenu que les Communautés européennes avaient établi un certain nombre de fausses analogies pour étayer leur affirmation selon laquelle un engagement en matière de subventions à l'exportation ne devait pas nécessairement contenir un engagement en matière de dépenses budgétaires. Premièrement, l'inscription de produits laitiers dans la Liste de l'Australie visait des engagements de réduction tant en matière de dépenses budgétaires qu'en matière de quantités, des limites quantitatives spécifiques étant définies pour deux sous-groupes de produits laitiers, soit une forme d'inscription dans la Liste qui était expressément envisagée par le paragraphe 8 de l'Annexe 8 du document sur les modalités. Par contre, une forme d'inscription dans la Liste fondée sur une quantité du *même* produit n'avait jamais été envisagée. Les limites quantitatives spécifiques relatives aux sous-groupes de produits servaient à imposer, pour les quantités de "produits particuliers" qui pourraient être exportées, des disciplines plus strictes qu'une limite de réduction globale pour un groupe de produits. Deuxièmement, la Nouvelle-Zélande avait inscrit dans sa Liste l'élimination de toutes les subventions à l'exportation pour tous les produits visés pour la fin de la période de mise en œuvre et elle avait effectivement éliminé les subventions à l'exportation en question en 1994/95. La Nouvelle-Zélande avait précisé au Comité de l'agriculture, en réponse à une question des Communautés européennes, qu'il n'avait pas été possible de définir les quantités par produit des exportations subventionnées pendant la période de base, car les régimes antérieurs en matière d'imposition étaient autres que par produit.²²⁵ Troisièmement, les Communautés européennes avaient également établi une fausse analogie avec la catégorie de produits incorporés, qui comprenait une gamme diverse de produits agricoles ayant fait l'objet d'une transformation très poussée et de produits de base incorporés dans les produits transformés. À nouveau, le paragraphe 9 de l'Annexe 8 du document sur les modalités prévoyait spécifiquement que l'engagement de réduction pour les produits incorporés pouvait être exprimé en termes de dépenses budgétaires globales. En outre, la présente affaire ne concernait pas les subventions à l'exportation accordées pour les produits incorporés et, en conséquence, la forme de l'engagement en matière de subventions à l'exportation prévu au titre du document sur les modalités pour ce type de subventions n'était pas pertinente. Les plaignants considéraient que la nouvelle proposition des Communautés européennes n'était étayée par aucune disposition de l'Accord sur l'agriculture. L'article 3:3 prohibait l'octroi de subventions excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités. De même, l'article 9:2 a) et 9:2 b) avait été rédigé à partir de l'hypothèse qu'il y avait à la fois un engagement en matière de dépenses budgétaires et un engagement en matière de quantités pour tous les produits agricoles inscrits dans les listes. Les plaignants ont estimé que, si un engagement en matière de subventions à l'exportation pouvait revêtir n'importe quelle forme, ces dispositions auraient été rédigées différemment.

4.210 Les **plaignants** étaient d'avis que l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle la note de bas de page représentait un écart négocié par rapport au document sur les modalités était dénuée de tout fondement. Il n'y avait eu aucun marchandage au sujet de la note de bas de page et aucune compensation n'était prévue ailleurs dans les Accords de l'OMC en ce qui concerne l'écart par rapport aux engagements pris par les Communautés européennes au titre de l'Accord sur l'agriculture dont il était allégué qu'il figurait dans la note de bas de page. Citant l'affaire *Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, les plaignants ont estimé qu'il n'y avait aucune trace écrite officielle du fait que les termes de la note de bas de page avaient été spécifiquement "acceptés" par les plaignants ou par tout autre Membre de l'OMC, avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay, et il n'y avait aucune trace écrite de la nature de la compensation reçue. De même, à la différence de l'affaire *Corée - Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, il n'y avait aucune ambiguïté sur le sens ordinaire de la note de bas de page des Communautés européennes. Il était donc inutile de recourir à l'historique de la négociation ou au document sur les modalités, comme le suggéraient les Communautés européennes au paragraphe 4.193.

²²⁵ G/AG/R/2 et G/AG/R/3.

4.211 En outre, les plaignants ont noté que les Communautés européennes ne citaient aucune disposition pertinente du document sur les modalités qui leur aurait permis de contracter une obligation moindre que celle qui était exprimée dans le libellé des paragraphes 11 et 12 de ce texte.²²⁶ À leur avis, les engagements de réduction étaient multilatéraux par nature et ne constituaient pas des concessions négociées. Contrairement aux engagements en matière d'accès, ils étaient "autonomes" au regard de l'équilibre des concessions, puisqu'ils n'étaient pas subordonnés à des concessions consenties dans d'autres domaines des négociations sur l'agriculture.²²⁷ Le paragraphe 7, en particulier, n'étayait pas l'idée que le sucre "équivalent ACP/Inde" pourrait être différencié des autres sucres soumis à quota dans une catégorie quantitative. Par ailleurs, il n'existait dans l'*Accord sur l'agriculture* aucune disposition qui prévoyait des engagements de réduction plus restreints pour les Membres développés de l'OMC pour tout produit ou sous-catégorie d'un produit. Dans le domaine de la concurrence à l'exportation, il n'y avait pas de portée multilatérale comparable à celle de l'Annexe 5 de l'*Accord sur l'agriculture*, qui avait été négociée, et pour laquelle les Membres avaient payé, au moyen d'engagements additionnels, dans le domaine de l'accès aux marchés.

4.212 Les **Communautés européennes** ont rejeté l'allusion voulant que l'Annexe 5 de l'*Accord sur l'agriculture* soit un exemple d'exemption négociée au motif qu'elle était dénuée de pertinence. Bien que la note de bas de page constitue un écart par rapport au document sur les modalités, ce n'était pas un écart par rapport à l'*Accord sur l'agriculture*. L'Annexe 5, par contre, constituait un écart par rapport à l'*Accord sur l'agriculture*. De plus, l'Annexe 5 prévoyait une exemption au regard de l'*Accord sur l'agriculture* à laquelle tous les Membres de l'OMC avaient pu avoir recours, alors que la note de bas de page était un écart négocié par rapport au document sur les modalités spécifique à un Membre. Les Communautés européennes considéraient donc qu'il était logique qu'une exemption générale figure dans l'Accord et qu'un traitement spécifiquement négocié figure dans la Liste du Membre considéré. Les Communautés européennes ont émis l'idée que les Membres qui recouraient à l'Annexe 5 avaient "payé" pour cela exactement comme les Communautés européennes avaient "payé" pour la note de bas de page, c'est-à-dire dans le cadre de l'équilibre général des droits et obligations négociés au cours du Cycle d'Uruguay.

4.213 En réponse à l'analyse des plaignants récapitulée aux paragraphes 4.181 à 4.187, les Communautés européennes ont estimé qu'il était possible de parvenir à une conclusion au sujet de la compatibilité de la note de bas de page avec l'*Accord sur l'agriculture* sans créer un conflit entre les dispositions de la note de bas de page ou celles de l'*Accord sur l'agriculture*, comme les plaignants l'alléguaient. Selon les Communautés européennes, le Groupe spécial n'était pas tenu de déclarer non valable la note de bas de page qui faisait partie d'un traité valablement conclu. Les Communautés européennes ont fait observer qu'en droit international public général il était rare qu'une partie d'un traité puisse priver d'effet juridique une autre partie du même traité. L'*Accord sur l'OMC* reconnaissait spécifiquement une telle possibilité: a) la note interprétative générale relative à l'Annexe 1A établissait une hiérarchie entre les autres Accords de l'Annexe 1A et le GATT de 1994; b) l'article XVI:3 de l'*Accord sur l'OMC* établissait une hiérarchie entre l'*Accord sur l'OMC* et les Accords de l'Annexe 1A; c) l'article 1:2 du *Mémoire d'accord* présentait une logique similaire. En outre, dans l'affaire *États-Unis - Dérogation pour le sucre*, il avait été établi que compte tenu du libellé spécifique de l'article II:1 du GATT de 1947 ainsi que de son objet et de son but, une Partie contractante du GATT ne pouvait pas déroger, dans sa Liste, à d'autres obligations. Les Communautés européennes doutaient que cette jurisprudence puisse être transposée à l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture*, vu que le Groupe spécial avait largement fondé son raisonnement sur les termes de l'article II:1 du GATT de 1947, concernant les "concessions" en matière d'accès aux

²²⁶ Pièce n° 19 des plaignants.

²²⁷ Les plaignants ont relevé que, dans la section du document relative à la concurrence à l'exportation, il n'y avait aucune disposition équivalente au regard du paragraphe 6 traitant de l'élargissement de l'accès courant, qui permettait de prendre dûment en compte les engagements de réduction dans le domaine de la concurrence à l'exportation.

marchés, par rapport aux "engagements" en matière de subventions à l'exportation. Les Communautés européennes ont également remis en cause la base sur laquelle les plaignants voudraient que le Groupe spécial déroge à certains des principes fondamentaux du droit international. Elles pensaient qu'en aucun cas le Groupe spécial n'aurait à examiner cette question parce que, lorsqu'elle était correctement interprétée, la note de bas de page ne pouvait pas être considérée comme étant contraire à l'*Accord sur l'agriculture*.

3. Application de la note de bas de page au "sucre équivalent ACP/Inde"

4.214 Les **plaignants** ont fait observer que les termes de la réserve formulée par les Communautés européennes dans leur Liste de concessions ne visaient pas le sucre équivalent ACP/Inde. En ne se conformant pas au texte de la note de bas de page, les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible avec les articles 3:3, 8 et 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Une constatation selon laquelle les termes de la note de bas de page ne visaient pas les subventions en cause n'assurerait pas un règlement entièrement satisfaisant du différend. Les questions découlant des *termes* de la note de bas de page étaient des questions subsidiaires que le Groupe spécial devrait traiter uniquement s'il devait conclure que la note de bas de page était juridiquement valable.

4.215 Faisant référence à l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle la note de bas de page excluait de la portée de leur engagement de réduction une quantité de sucre qui était simplement équivalente à la quantité de sucre qu'elles importaient des pays ACP et d'Inde²²⁸, les plaignants ont estimé que les termes de la note de bas de page s'appliquaient exclusivement aux exportations de "sucre provenant des pays ACP ou d'Inde". La note de bas de page prévoyait donc exclusivement la réexportation du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. À cet égard, les plaignants ont pris note des explications des Communautés européennes selon lesquelles elles ne pouvaient pas déterminer si le sucre blanc exporté était produit à partir du sucre brut qui était importé et selon lesquelles il n'y avait pas d'installations spécialisées pour le raffinage de ce sucre importé. De l'avis des plaignants, il était par conséquent manifeste que le sucre exporté n'était pas fabriqué à partir du sucre brut importé. De plus, la note de bas de page ne mentionnait pas, et ne pourrait pas être interprétée comme visant, les exportations "équivalentes". Ainsi, quand bien même le Groupe spécial constaterait que les Membres pouvaient se dégager de leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en insérant des notes de bas de page dans leurs Listes de concessions, il devrait conclure que la note de bas de page insérée par les Communautés européennes ne les dégageait pas de ces obligations pour ce qui était des quantités de sucre équivalentes au sucre provenant des pays ACP ou d'Inde.

4.216 Les **Communautés européennes** ont répondu que cette question constituait une allégation distincte qui n'avait pas été correctement énoncée dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial (voir la section IV.B ci-dessus, Mandat). Dans le cadre de son argumentation relative à la bonne foi, les Communautés européennes ont fait observer que la note de bas de page visait les restitutions concernant les exportations équivalentes aux importations et que les plaignants connaissaient ce fait pendant le Cycle d'Uruguay.

4.217 Les Communautés européennes ont soutenu qu'il était bien connu de toutes les parties à l'époque de la conclusion de l'Accord sur l'OMC que les Communautés européennes n'accordaient pas de restitutions à l'exportation uniquement pour la réexportation de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, mais pour une quantité équivalente à ces exportations.²²⁹ Selon les Communautés

²²⁸ Pièce n° 1 des plaignants (2001/C 50/01), pages 23, 24, 27 et 29; pièce n° 21 des plaignants.

²²⁹ Rapport du Groupe de travail chargé d'examiner l'affaire *Communautés européennes – Restitutions à l'exportation de sucre*, adopté le 10 mars 1981, IBDD, S28/83, paragraphe 35: "Il était notoire que la CEE importait chaque année à des prix garantis 1,4 million de tonnes de sucre brut des pays ACP et qu'elle exportait un volume équivalent de sucre blanc." Les Communautés européennes ont fait observer que tant l'Australie que le

européennes, ce fait transparaissait dans la rédaction de la note de bas de page, qui indiquait que la "moyenne des exportations" s'élevait à 1,6 million de tonnes. Les Communautés européennes ont fait valoir que c'était une référence à des exportations qui n'étaient pas constituées de sucre brut ACP/Inde importé, raffiné et ultérieurement exporté, mais plutôt de la quantité équivalente de sucre ACP/Inde qui avait été importée. Les Communautés européennes ont soutenu que le terme "exportations" figurant dans l'expression "moyenne des exportations" avait le même sens que le terme "exportations" employé dans la première phrase. De l'avis des Communautés européennes, la note de bas de page visait par conséquent les restitutions concernant les exportations équivalentes aux importations. Deuxièmement, les Communautés européennes avaient clairement fait connaître leurs intentions dans deux lettres, lorsqu'elles avaient soumis leurs projets de liste et les documents connexes au groupe de négociation²³⁰, réaffirmant leur objectif de faire accepter la note de bas de page par les autres parties à la négociation. Comme la note de bas de page avait été adoptée telle qu'elle avait été proposée, les Communautés européennes ont fait observer que les lettres d'accompagnement en question étaient également pertinentes pour ce qui était d'établir le sens de la note de bas de page, à savoir qu'elle visait les exportations "correspondant" aux importations.

4.218 Les **plaignants** ont réaffirmé que le champ d'application de la note de bas de page était un argument subsidiaire étayant leur allégation juridique fondamentale selon laquelle les Communautés européennes excédaient leurs engagements de réduction des subventions à l'exportation. Ils ont soutenu que l'expression "ACP and Indian origin" ("provenant des pays ACP et d'Inde") devait être interprétée selon le sens ordinaire du terme "origin" comme désignant le sucre qui provenait des pays ACP et d'Inde. Ils ont pris note du fait que les Communautés européennes reconnaissaient, au paragraphe 4.217, qu'elles exportaient une quantité de sucre "équivalente" à la quantité qu'elles importaient des pays ACP et d'Inde, et qui pouvait effectivement être d'origine nationale. Ils ont cependant relevé que la quantité de sucre exportée n'était pas équivalente à la quantité de sucre importée au titre des régimes préférentiels²³¹, mais qu'elle était fixée à une limite arbitraire fondée sur les importations préférentielles auxquelles s'ajoutait vraisemblablement le sucre préférentiel spécial (SPS), malgré le fait que le sucre SPS ne pouvait pas faire l'objet de restitutions à l'exportation. Même à supposer que la note de bas de page constitue une dérogation légitime par rapport à l'*Accord sur l'agriculture*, les plaignants ont fait valoir que l'exportation d'une quantité "équivalente" de sucre communautaire n'était pas ce qui était prévu.

4.219 La **Thaïlande** a mis en évidence une divergence entre les arguments présentés par les Communautés européennes au Comité de l'agriculture²³², où les Communautés européennes avaient confirmé que les subventions à l'exportation étaient accordées uniquement pour le *sucre raffiné obtenu à partir de sucre en provenance des pays ACP ou de l'Inde*, et leur position exposée au paragraphe 4.217, où les Communautés européennes interprétaient la note de bas de page comme étant applicable au sucre d'origine communautaire qui était "équivalent" au sucre importé des pays ACP et d'Inde. Se référant aux arguments des Communautés européennes concernant les circonstances censément "bien connues" des participants et exposés au paragraphe 4.217, les **plaignants** considéraient que ce qui était en cause, c'était le texte conventionnel. Les arguments présentés par les Communautés européennes n'étaient pas fondés sur une analyse des termes du traité, considérés à la lumière du contexte ainsi que de l'objet et du but. Les lettres d'accompagnement citées par les Communautés européennes n'étaient pas leur interprétation de façon non ambiguë comme elles ne faisaient pas référence au "sucre d'origine communautaire", mais au sucre qui "correspondait"

Brésil avaient participé aux travaux du Groupe de travail et que l'Australie connaissait à l'évidence le fait que les importations provenant des pays ACP et d'Inde n'étaient pas en totalité réexportées. Au paragraphe 34 du rapport du Groupe de travail, il est indiqué ce qui suit: "Le représentant de l'Australie a ajouté que la plus grande partie du sucre ACP était vendue sur le marché du Royaume-Uni où il était raffiné et consommé."

²³⁰ Pièces n° 5 et 6 des CE.

²³¹ Article 35 du Règlement n° 1260/2001 du Conseil.

²³² G/AG/R/15, page 66.

aux importations en provenance des pays ACP et d'Inde. Selon les plaignants, cette expression pouvait désigner le sucre raffiné à partir du sucre brut importé des pays ACP et d'Inde au lieu du sucre communautaire soumis à quota.

4.220 Les **Communautés européennes** ont rappelé leur argumentation selon laquelle cette allégation n'entrait pas dans le cadre du mandat du Groupe spécial. Toutefois, si le Groupe spécial constatait que la question de l'interprétation des termes de la note de bas de page relevait de son mandat, la note de bas de page devrait être interprétée comme autorisant l'exportation d'un volume d'exportations subventionnées "équivalentes" au volume des importations en provenance des pays ACP ou d'Inde. Se référant à leurs explications concernant l'interprétation de la note de bas de page et à celles se rapportant à la compatibilité avec l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes ont répété que le chiffre représenté par le terme "exportations" figurant dans la deuxième phrase de la note de bas de page ne désignait pas, comme tous les Membres le savaient, la réexportation du sucre des pays ACP ou de l'Inde, mais une quantité "équivalente" au volume total des importations en provenance de ces pays. Dans la mesure où le recours à des moyens complémentaires d'interprétation pouvait être utile, les Communautés européennes ont estimé que les travaux préparatoires et les circonstances de leur achèvement confirmaient que l'interprétation des Communautés européennes était le moyen voulu par les parties. Les Communautés européennes avaient déjà noté qu'elles avaient clairement indiqué, dans les lettres transmettant le projet de liste au secrétariat du GATT, que la note de bas de page visait un volume d'exportations correspondant au volume des importations en provenance des pays ACP et d'Inde.

4.221 Les Communautés européennes ont confirmé qu'elles accordaient des subventions à l'exportation de sucre "équivalent" pour la quantité qui pouvait être importée des pays ACP et d'Inde, à hauteur d'un maximum de 1,6 million de tonnes, même si l'autorisation d'importer et les importations réelles correspondaient souvent à un volume substantiellement supérieur à 1,6 million de tonnes.²³³ Lorsque le volume des importations autorisées était inférieur à 1,6 million de tonnes, ce volume faisait office de plafond. Les Communautés européennes ont présenté des données statistiques pour étayer le point de vue selon lequel elles considéraient et traitaient le chiffre de 1,6 million de tonnes comme une limite pour la quantité exportée qui pouvait bénéficier des subventions à l'exportation en tant que sucre équivalent ACP/Inde.²³⁴

4.222 Au titre du Règlement n° 1260/2001, ont ajouté les Communautés européennes, les autorités compétentes étaient autorisées à accorder des restitutions à l'exportation seulement dans la mesure où il y avait une différence entre les prix du marché mondial et les prix communautaires. Elles ne pouvaient pas faire la distinction entre les différents "types" de sucre. Les autorités communautaires avaient un contrôle limité sur l'évolution du montant des restitutions individuelles. La Commission vérifiait chaque semaine que les restitutions à l'exportation accordées restent dans les limites énoncées dans l'*Accord sur l'OMC*, au moyen d'une fiche de contrôle²³⁵ qui permettait de suivre le volume de sucre pour lequel des licences d'exportation avaient été délivrées, et en établissant le total en cours des volumes et des dépenses, ainsi que la restitution moyenne à l'exportation. Ces chiffres étaient ensuite comparés au total des limites des deux éléments constituant les engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation: leurs engagements normaux (1 273 500 tonnes et 499 100 000 euros) et leurs engagements concernant l'équivalent ACP/Inde (1 600 000 tonnes et 1 600 000 multipliés par la restitution moyenne à l'exportation). Ce système d'adjudication permettait aux Communautés européennes de gérer leurs restitutions à l'exportation

²³³ Note des CE: au titre du Protocole sur le sucre ACP, au titre de l'accord sur le sucre conclu entre les CE et l'Inde et en tant que sucre préférentiel spécial. Les fluctuations sont généralement causées par une modification de la quantité de sucre qui peut être importée en tant que sucre préférentiel spécial.

²³⁴ Tableau 10 de la première communication écrite des Communautés européennes.

²³⁵ Pièce n° 16 des CE.

afin de respecter les engagements en matière de subventions à l'exportation pris dans le cadre de l'OMC.

4.223 Les Communautés européennes ont réaffirmé que la note de bas de page constituait un engagement négocié et faisait partie de l'équilibre complexe des droits et obligations énoncés dans l'*Accord sur l'OMC*, les différents accords qui lui étaient annexés et les listes des Membres qui faisaient partie intégrante de l'Accord. Les Communautés européennes continuaient à respecter cette obligation qui exigeait qu'elles exportent vers le marché mondial. Elles ont soutenu que depuis le début des années 80 elles n'avaient eu cesse de faire valoir que la portion de leurs exportations "équivalentes" à leurs importations en provenance des pays ACP et d'Inde devrait avoir droit à un traitement différencié. À leur avis, ce traitement différencié était indiqué dans la note de bas de page, engagement que les Communautés européennes alléguaient avoir négocié et payé lors des négociations du Cycle d'Uruguay, y compris avec les plaignants. La note de bas de page était également une dérogation par rapport au document sur les modalités. Les Communautés européennes ont affirmé que leur interprétation de la note de bas de page était compatible avec leurs propres objectifs et à ceux des autres Membres de l'OMC, lorsqu'elles avaient négocié la note de bas de page. Elles étaient d'avis que l'Organe d'appel avait clairement indiqué que l'interprète d'un traité ne pouvait pas supposer à la légère qu'un Membre de l'OMC ne poursuivait aucun but démontrable concernant une disposition spécifique.²³⁶

4.224 Les Communautés européennes considéraient que dans les documents qu'elle avait présentés au Groupe spécial, l'Australie avait admis qu'elle partageait l'interprétation des Communautés européennes concernant la note de bas de page. Par exemple, le "compte rendu des débats" du G-8 témoignait du fait que l'Australie savait que les Communautés européennes avaient l'intention de réduire uniquement la partie de leurs subventions à l'exportation correspondant aux "exportations nettes".²³⁷ Plus explicitement, de l'avis des Communautés européennes, la note de l'Australie du 31 janvier 1994 concernant les "questions devant encore être réglées" indiquait que les subventions à l'exportation visées par la note de bas de page étaient celles "correspondant aux importations de sucre en provenance des pays ACP et d'Inde [effectuées par les CE]".²³⁸ Vu que l'Australie était le seul plaignant qui avait directement négocié la note de bas de page avec les Communautés européennes et était le seul Membre de l'OMC (à l'exception des pays ACP et de l'Inde) qui avait discuté de la note de bas de page avec les Communautés européennes, celles-ci ont fait observer que l'interprétation de l'Australie concernant la note de bas de page montrait de manière très probante les intentions des parties lors de l'adoption de la note de bas de page.

4.225 L'**Australie** a contesté l'allégation des Communautés européennes selon laquelle elles avaient négocié des exceptions spéciales au regard des engagements de réduction des subventions à l'exportation pour le sucre qu'elles avaient pris dans le cadre de l'OMC, et a noté que les Communautés européennes ne pouvaient citer aucune disposition du document sur les modalités – et encore moins des Accords de l'OMC – pour ce qu'elles avaient décrit comme étant un droit à bénéficier du traitement différencié, qui était un traitement plus favorable que celui accordé aux exportateurs de sucre des pays en développement au titre des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. Il n'y avait aucun document indiquant qu'un participant quelconque au Cycle d'Uruguay consente au fait que les Communautés européennes devaient bénéficier du traitement différencié. En signant l'Acte final reprenant les résultats du Cycle d'Uruguay, les Communautés européennes s'engageaient à assurer la conformité de leurs lois, réglementations et procédures administratives avec leurs obligations telles qu'elles étaient énoncées dans les Accords figurant en annexe de l'*Accord sur l'OMC*.²³⁹ De même, elles acceptaient l'obligation conventionnelle selon laquelle il ne pourrait pas

²³⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers*, paragraphe 135.

²³⁷ Pièce n° 3 de l'Australie.

²³⁸ Pièce n° 8 de l'Australie.

²³⁹ Article XVI:4 de l'*Accord sur l'OMC*.

être formulé de réserves en ce qui concerne une disposition des accords commerciaux multilatéraux, sauf dans la mesure prévue dans lesdits accords.²⁴⁰ Rien dans l'Accord sur l'agriculture ou dans l'Accord SMC ne permettait aux Communautés européennes de "maintenir au titre des droits acquis" des mesures préexistantes incompatibles avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC en ce qui concerne les subventions à l'exportation pour le sucre. L'Australie a par ailleurs confirmé qu'elle avait évoqué cette incompatibilité avec les Communautés européennes pendant le Cycle d'Uruguay, relevant que la note de bas de page pourrait être contestée.²⁴¹

4. Bonne foi et estoppel

4.226 Les **Communautés européennes** ont fait observer à titre subsidiaire que si, premièrement, le Groupe spécial contestait l'interprétation par les Communautés européennes de leurs engagements pour ce qui est du sucre équivalent ACP/Inde et que si, deuxièmement, il reconnaissait avec les plaignants que la note de bas de page constituait une exclusion inapplicable au regard des obligations découlant pour les Communautés européennes de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial devrait néanmoins rejeter les allégations des plaignants pour les raisons suivantes. En acceptant le traitement du sucre équivalent ACP/Inde proposé par les Communautés européennes et en engageant ensuite la présente action, les plaignants voudraient que les Communautés européennes ramènent les exportations prévues de 1,6 million de tonnes à zéro, au lieu de 1 264 000 tonnes, comme cela aurait été le cas si le volume de 1,6 million de tonnes avait été réduit de 21 pour cent, exigeant effectivement que les Communautés européennes réduisent la quantité de base des exportations subventionnées de 60 pour cent au lieu de 21 pour cent. Les Communautés européennes ont donc fait observer que les plaignants exerçaient leurs droits de manière déraisonnable, que le principe de l'estoppel les empêchait de mettre en avant la présente allégation, qu'ils agissaient d'une manière incompatible avec le principe de la bonne foi et avec l'article 3:10 du *Mémorandum d'accord*, et qu'ils devraient accepter la correction apportée aux engagements inscrits dans la Liste des Communautés européennes. Les Communautés européennes ont indiqué que les arguments exposés pour le sucre C étaient applicables, *mutatis mutandis*, aux allégations des plaignants concernant le sucre équivalent ACP/Inde (voir aussi le paragraphe 4.217).

4.227 Les Communautés européennes ont établi une analogie avec les concessions tarifaires, faisant observer que les engagements en matière d'exportations faisaient l'objet de négociations détaillées et que les engagements des CE représentaient l'équilibre négocié des divers intérêts de tous les participants au Cycle d'Uruguay. Elles ont estimé qu'en contestant la note de bas de page des Communautés européennes les plaignants essayaient de modifier cet équilibre.²⁴² Les Communautés européennes considéraient qu'il était tout à fait normal que les Membres importateurs définissent leurs offres (et les obligations qui en découlaient) dans des termes qui correspondaient à leurs besoins. D'un autre côté, les Membres exportateurs devaient s'assurer que leurs droits correspondants soient énoncés dans les listes des Membres importateurs de telle manière que leurs intérêts en matière d'exportation, tels qu'ils avaient été convenus lors des négociations, soient garantis. Selon les Communautés européennes, des dispositions spéciales avaient été prises pour cela lors du Cycle d'Uruguay et il y avait eu un processus de vérification des listes tarifaires du 15 février au 25 mars 1994, qui avait permis aux participants de vérifier et de contrôler, dans le cadre de consultations avec leurs partenaires de négociation, la portée et la définition des concessions tarifaires. Le fait que les Listes des Membres faisaient partie intégrante du GATT de 1994 indiquait que, si chacune d'elles représentait les engagements tarifaires pris par un Membre, elles ne représentaient pas moins un accord commun entre tous les Membres. Les Communautés européennes étaient d'avis que les allégations présentées par les plaignants dans la présente procédure auraient dû être soulevées

²⁴⁰ Article XVI:5 de l'*Accord sur l'OMC*.

²⁴¹ Pièce n° 3 de l'Australie.

²⁴² Rapport de l'Organe d'appel CE - *Matériels informatiques*, paragraphe 109.

pendant le processus de vérification et que, si elles avaient été jugées valables, les Membres concernés auraient pu négocier un équilibre des concessions différent.

4.228 Selon les Communautés européennes, les plaignants avaient connaissance, grâce entre autres à l'insertion de la note de bas de page dans les engagements en matière de subventions à l'exportation pris par les Communautés européennes, tant sous sa forme de projet que sous sa forme définitive, de l'existence du traitement que les Communautés européennes se proposaient d'appliquer au sucre équivalent ACP/Inde. Les Communautés européennes ont soutenu qu'en 1981 les plaignants s'étaient opposés à ce que le sucre équivalent ACP soit traité séparément des autres restitutions à l'exportation appliquées au sucre communautaire. En 1993 et 1994, les plaignants avaient explicitement accepté le traitement séparé du sucre équivalent ACP/Inde lorsqu'ils avaient négocié et conclu l'*Accord sur l'OMC*. Les éléments sur lesquels les plaignants ont fondé leur contestation dans le présent différend existaient à la fin du Cycle d'Uruguay.

4.229 S'agissant du sucre équivalent ACP/Inde, les **plaignants** ont rejeté l'allégation des Communautés européennes selon laquelle le principe de l'estoppel les empêchait d'introduire leur plainte et selon laquelle ils avaient implicitement accepté la note de bas de page figurant dans la Liste des CE. Les plaignants ont indiqué que leur réfutation concernant la bonne foi et l'estoppel pour ce qui est du sucre C (voir la section IV.D.3 b) ci-dessus) s'appliquait *mutatis mutandis* aux arguments des CE relatifs à ces questions pour ce qui est du sucre équivalent ACP/Inde.

4.230 Selon les plaignants, les Communautés européennes avaient aussi défini de manière erronée l'inscription des engagements de réduction des subventions à l'exportation dans leur Liste en disant qu'elle avait été effectuée dans un cadre bilatéral de demandes et d'offres (voir le paragraphe 4.227). Contrairement à l'affirmation des Communautés européennes, la Liste de concessions tarifaires consolidées d'un Membre de l'OMC n'était pas analogue à la Liste d'engagements de réduction des subventions à l'exportation de produits agricoles des CE. Si les Membres de l'OMC marchandait leurs concessions tarifaires, il n'y avait aucun marchandage ou négociation similaire pour la teneur des listes d'engagements de réduction. Dans la mesure où on pouvait constater une analogie quelconque avec la négociation des concessions tarifaires dans l'*Accord sur l'agriculture*, on la constatait dans les niveaux d'engagement de réduction prévus à l'article 9.2, et non dans les Listes individuelles des Membres. Un Membre de l'OMC qui s'élevait contre la teneur de la Liste d'engagements de réduction d'un autre Membre n'avait ni le temps ni la possibilité de négocier plus avant la teneur de la Liste. L'unique recours aurait été de s'abstenir purement et simplement de signer les Accords de l'OMC ou d'engager une procédure de règlement des différends après avoir signé les Accords du Cycle d'Uruguay.

4.231 Les plaignants ont fait valoir que le Groupe spécial ne pouvait pas donner d'effet juridique à une réserve unilatérale telle que la note de bas de page des Communautés européennes sans réduire l'accord multilatéral concernant les engagements de réduction des subventions figurant dans l'*Accord sur l'agriculture* à un régime volontaire de concessions unilatérales. Les plaignants considéraient que cela aurait de graves conséquences sur les futures négociations. On verrait apparaître pendant les dernières semaines et les derniers jours des négociations une multitude de notes de bas de page assortissant de réserves un engagement antérieurement négocié. Les Membres de l'OMC pourraient ne jamais signer les accords puisqu'ils verraient les avantages négociés éliminés par des notes de bas de page ou concluraient simplement qu'ils ne pouvaient pas être sûrs de ce que les accords signifiaient. Selon les plaignants, le système de règlement des différends aurait bientôt à interpréter le texte conventionnel à la lumière des notes de bas de page, et même une note de bas de page à la lumière d'une autre (voir aussi les arguments concernant le sucre C à la section IV.D.3 b) ci-dessus).

F. ARTICLE 3 DE L'ACCORD SMC

4.232 Les **plaignants** ont fait observer que les subventions à l'exportation accordées pour ce qui est des exportations de sucre soumis à quota²⁴³, de sucre équivalent ACP/Inde et de sucre C étaient des subventions prohibées au titre de l'Accord SMC. Plus spécifiquement, les plaignants ont allégué que le régime communautaire applicable au sucre accordait des subventions qui équivalaient à une subvention à l'exportation énumérée au point d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'Accord SMC (voir la section IV.D.2 a) ci-dessus) et que la restitution à l'exportation de sucre soumis à quota et de sucre équivalent ACP/Inde équivalait à une subvention à l'exportation énumérée au point a) de ladite liste exemplative. En tant que telles, les subventions à l'exportation accordées par les Communautés européennes étaient prohibées au titre de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC et, en maintenant et accordant des subventions à l'exportation prohibées, les Communautés européennes violaient l'article 3.2 de l'Accord SMC. En outre, l'**Australie** et le **Brésil** ont allégué que le régime communautaire applicable au sucre était par ailleurs également incompatible avec l'article 3.2 de l'Accord SMC.

4.233 Les **Communautés européennes** ont fait valoir que l'Accord SMC n'était pas applicable aux produits agricoles, en l'espèce le sucre. Elles ont attiré l'attention sur l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture, entre autres, et ont allégué que cette disposition avait été interprétée par l'Organe d'appel comme signifiant que les autres Accords de l'Annexe 1A étaient applicables "sauf dans la mesure où l'Accord sur l'agriculture cont[enait] des dispositions spécifiques traitant expressément du même sujet".²⁴⁴ Les Communautés européennes ont soutenu qu'il était manifeste que l'Accord sur l'agriculture contenait des dispositions spécifiques traitant expressément du "même sujet". Par exemple, elles ont cité le fait que les articles 3, 8, 9, 10 et 11 de l'Accord sur l'agriculture énonçaient des règles détaillées concernant l'octroi de subventions à l'exportation, les autorisant de ce fait jusqu'à un certain niveau. Des règles spécifiques étaient également énoncées concernant le type de subventions qui pouvait être accordé, et des mécanismes spécifiques étaient définis concernant la façon de traiter les cas éventuels de contournement. Pour les Communautés européennes, l'application de l'Accord SMC aux subventions à l'exportation de produits agricoles (même celles accordées d'une manière incompatible avec l'Accord sur l'agriculture), et spécifiquement la prohibition concernant les subventions à l'exportation, nuirait à la spécificité du régime agricole et au processus de réforme graduel auquel tous les Membres avaient adhéré.

4.234 Les **plaignants** ont interprété l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture comme signifiant que l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC s'appliquaient d'une manière cumulative aux mesures affectant les produits agricoles. Pour eux, le texte introductif de l'article 3 de l'Accord SMC, lu conjointement avec l'article 21:1 de l'Accord sur l'agriculture, énonçait une exception spéciale pour ces subventions à l'exportation accordées en conformité avec l'Accord sur l'agriculture, à savoir que: a) l'article 9:1 énumérait les subventions à l'exportation faisant l'objet d'engagements de réduction; b) l'article 9:1 énumérait les subventions à l'exportation pour les produits inscrits dans la Liste n'excédant pas les engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités spécifiés dans la Liste; et c) respect des engagements individuels de chaque Membre conformément à l'article 8 de cet accord. De l'avis des plaignants, l'Accord sur l'agriculture ne constituait pas une *lex specialis* au regard des produits agricoles ou des mesures appliquées aux produits agricoles, qu'il s'agisse de subventions ou de toute autre obligation soumise aux disciplines de l'OMC. L'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC étaient des traités distincts, créant des droits et obligations distincts et prévoyant des mesures correctives différentes. Une mesure pouvait être incompatible avec un accord, mais pas avec l'autre, ou elle pouvait être incompatible avec les deux. Cependant, une constatation

²⁴³ Dans la présente section du rapport du Groupe spécial, il conviendrait de noter que les allégations de l'Australie au titre de l'Accord SMC ne concernent pas tous les sucres soumis à quota, mais l'élément "équivalent ACP/Inde" des sucres soumis aux quotas A et B.

²⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel CE - Bananes III, paragraphe 155.

établissant qu'une mesure était incompatible avec les deux accords exigerait la preuve de différents éléments.

4.235 À cet égard, les plaignants ont fait référence aux rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel *États-Unis - FSC*, qui analysaient les subventions à l'exportation accordées pour les produits agricoles tant au titre de l'*Accord SMC* qu'au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Pour les plaignants, il fallait lire les dispositions pertinentes de l'*Accord SMC* et de l'*Accord sur l'agriculture* dans le contexte et leur donner le sens selon lequel les négociateurs voulaient intégrer dans l'*Accord SMC* - au moins partiellement - les subventions à l'exportation de produits agricoles. Ici, l'Organe d'appel avait examiné les mesures contestées à la fois au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord SMC*, sans donner à entendre qu'agir ainsi affaiblirait d'une façon quelconque l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.²⁴⁵ L'Organe d'appel, tant dans la procédure initiale que lors du recours à l'article 21:5, avait constaté qu'en l'espèce les subventions étaient non seulement des subventions à l'exportation prohibées au titre des articles 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*, mais aussi des subventions incompatibles avec les obligations en matière de subventions à l'exportation découlant des articles 3:3, 8 et 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.²⁴⁶

4.236 Les plaignants ont également cité l'article 3.1 de l'*Accord SMC*, qui prohibait les subventions à l'exportation, "[e]xception faite de ce qui [était] prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*". Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, l'Organe d'appel avait dit que cette clause "indiqu[ait] que la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une subvention à l'exportation pour des produits agricoles d[evai]t être examinée, en premier lieu, au regard de l'*Accord sur l'agriculture*".²⁴⁷ Si un examen "en premier lieu" de subventions à l'exportation au titre de l'*Accord sur l'agriculture* montrait que ces subventions n'étaient pas "prévu[es] dans l'*Accord sur l'agriculture*", un examen effectué "en second lieu" était alors nécessaire au titre de l'*Accord SMC*.

4.237 Pour les plaignants, il n'y avait pas d'incompatibilité ou de conflit entre les références à l'article 3.1 de l'*Accord SMC* ("[e]xception faite de ce qui [était] prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*") et à l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture* (selon lequel les dispositions et des autres accords étaient applicables "sous réserve des dispositions du présent accord"). Lues conjointement, ces deux dispositions signifiaient que toute subvention autorisée au titre de l'*Accord sur l'agriculture* n'était pas soumise aux disciplines de l'*Accord SMC*. Toutefois, cette interprétation n'entraînait pas obligatoirement ni n'impliquait la déduction additionnelle tirée par les Communautés européennes, à savoir que les subventions non autorisées au titre de l'*Accord sur l'agriculture* n'étaient pas non plus soumises aux disciplines de l'*Accord SMC*. Rien dans le texte ni, en fait, l'objet et le but de l'une ou l'autre disposition n'étaient cette interprétation large des deux dispositions. L'interprétation des CE concernant le lien entre ces accords et le champ d'application limité de l'*Accord SMC* pour ce qui est des subventions à l'exportation accordées pour les produits agricoles ne pouvait être conciliée avec les termes mêmes des dispositions régissant cette question. Le sens des termes figurant dans l'*Accord SMC* était sans ambiguïté: "exception faite" des cas où l'*Accord sur l'agriculture* en dispose autrement, les disciplines énoncées à l'article 3 de l'*Accord SMC* sont applicables aux subventions concernant les produits agricoles.

4.238 En réponse aux arguments des plaignants exposés au paragraphe 4.235 relativement au différend *États-Unis – FSC*, les **Communautés européennes** ont fait observer que ni le Groupe spécial ni l'Organe d'appel n'avaient constaté que l'*Accord SMC* était applicable aux produits agricoles. Le Groupe spécial avait constaté que le régime FSC était incompatible avec l'*Accord SMC*,

²⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - FSC* (article 21:5 - CE), paragraphes 256 et 257.

²⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - FSC*, paragraphe 177 a) et d). Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis - FSC* (article 21:5 - CE), paragraphe 256 b) et d).

²⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers* (article 21:5 - *États-Unis et Nouvelle-Zélande*), paragraphe 123. (pas d'italique dans l'original)

"[e]xception faite de ce qui [était] prévu dans l'Accord sur l'agriculture".²⁴⁸ Cela étant, le Groupe spécial n'a pas formulé une constatation selon laquelle, comme le régime FSC était incompatible avec l'Accord sur l'agriculture, il était soumis à l'Accord SMC et était incompatible avec cet accord en ce qui concerne les produits agricoles. En outre, le Groupe spécial a jugé nécessaire de formuler des recommandations distinctes au titre de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture.²⁴⁹ Cela donnait à penser que le Groupe spécial considérait que l'Accord sur l'agriculture excluait la possibilité d'appliquer l'Accord SMC aux produits agricoles. En déterminant le niveau des contre-mesures prises conformément à l'article 4.10 de l'Accord SMC dans le cadre de l'arbitrage effectué au titre de l'article 22:6 dans le différend FSC, ont ajouté les Communautés européennes, les arbitres ont estimé qu'un montant correspondant à la valeur de la subvention accordée pour les produits agricoles devrait être déduit.²⁵⁰ Par conséquent, le Groupe spécial a manifestement interprété l'Accord SMC comme n'étant pas applicable aux subventions à l'exportation accordées pour les produits agricoles.

4.239 Les Communautés européennes ont également noté qu'il y avait entre les régimes en cause dans le différend FSC et le présent différend des différences factuelles sensibles, qui expliquaient pourquoi, dans le différend FSC, l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC s'appliquaient simultanément, mais pas d'une manière cumulative, comme les plaignants le voudraient dans l'actuel différend.²⁵¹ En conséquence, l'application des deux accords simultanément dans le différend FSC ne voulait pas dire que les deux accords pouvaient être appliqués d'une manière cumulative dans l'actuel différend.

4.240 Les **plaignants** ont répondu que cette interprétation n'était pas étayée par la jurisprudence de l'OMC et permettrait de vider de tout sens les dispositions pertinentes de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SMC. Les plaignants ont répété que l'article 3.1 de l'Accord SMC ("[e]xception faite de ce qui [était] prévu dans l'Accord sur l'agriculture ...") et l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture ("Les dispositions du GATT de 1994 et des [autres accords visés] seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord") étaient manifestement compatibles et complémentaires. Si une subvention était autorisée ou exemptée d'une action au titre de l'Accord sur l'agriculture, l'Accord SMC ne s'appliquait pas à cette subvention. Si une subvention n'était pas autorisée ou exemptée d'une action au titre de l'Accord sur l'agriculture, l'Accord SMC était bel et bien applicable. Enfin, les plaignants ont soutenu que si les rédacteurs de l'Accord SMC avaient voulu que l'Accord SMC ne s'applique pas du tout aux produits agricoles, il aurait été simple d'insérer une disposition à cet effet. Pourtant, une telle disposition n'existait pas. Au contraire, pendant le délai limité constitué par la période de mise en œuvre, la clause de paix de l'Accord sur l'agriculture indiquait que seules les subventions à l'exportation qui étaient pleinement conformes aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives aux subventions à l'exportation étaient exemptées des actions prévues dans l'Accord SMC. La conséquence logique de cette disposition était que les subventions à l'exportation qui n'étaient pas pleinement conformes à l'Accord sur l'agriculture n'étaient pas exemptées des actions prévues dans l'Accord SMC.

4.241 Se référant à l'Organe d'appel CE – Bananes III²⁵², les **Communautés européennes** ont répété que les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives aux subventions à l'exportation pour

²⁴⁸ Rapport du Groupe spécial États-Unis - FSC, paragraphes 7.130 et 8.1.

²⁴⁹ Ibid., paragraphes 8.3 et 8.4.

²⁵⁰ États-Unis - FSC (article 22:6 - États-Unis), tableau A.1.

²⁵¹ Selon les Communautés européennes, dans le différend FSC, le régime FSC (et ceux qui lui ont succédé) était simultanément applicable aux exportations tant de produits agricoles que de produits non agricoles. Pour cette raison, il était logique pour le Groupe spécial, et pour les CE en tant que plaignant, de faire valoir que les deux accords étaient simultanément applicables au régime FSC. Cependant, en l'espèce, l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre était exclusivement applicable aux produits agricoles, et non aux produits non agricoles. En l'espèce, les plaignants voulaient appliquer l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC non pas simultanément, mais de manière cumulative.

²⁵² Rapport de l'Organe d'appel CE - Bananes III, paragraphe 155.

les produits agricoles étaient des "dispositions spécifiques traitant expressément du même sujet" comme la prohibition prévue dans l'*Accord SMC* pour les subventions à l'exportation. Ainsi, l'application de l'*Accord SMC* aux subventions à l'exportation de produits agricoles nuirait à la spécificité du régime agricole et au processus de réforme graduel que tous les Membres avaient accepté. Cela serait donc incompatible avec l'objet et le but de l'*Accord sur l'agriculture*. Cela ne viderait pas pour autant l'article 13 c) de son sens car l'article 13 en général, et l'article 13 c) en particulier, visaient à éclairer davantage le lien entre les deux accords pendant une période de temps spécifique (la période de mise en œuvre de neuf ans prévue à l'article 13). Vu l'existence de l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, la simple existence de l'article 13 c) de l'*Accord sur l'agriculture* n'était pas déterminante pour formuler une conclusion finale sur le lien entre les deux accords.

4.242 Les plaignants ont estimé que les subventions à l'exportation accordées pour ce qui est des exportations de sucre soumis à quota, de sucre équivalent ACP/Inde et de sucre C étaient des subventions prohibées au titre de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*. Pour les **plaignants**, l'emploi des termes "y compris" à l'article 3.1 de l'*Accord SMC* montrait clairement que les points énumérés dans la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'*Accord SMC* constituaient des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation. Pour autant qu'une mesure relève de la définition donnée dans tout point de la Liste exemplative, elle constituerait une subvention à l'exportation prohibée aux fins de l'article 3.1 et 3.2 de l'*Accord SMC*. Il n'était pas nécessaire de déterminer si une mesure relevait de la définition d'une subvention aux fins de l'article 1.1 de cet accord et de démontrer qu'elle était subordonnée aux exportations, vu que la subvention et les éléments de la subordination figuraient intrinsèquement dans les définitions. Cela avait été confirmé par la jurisprudence de l'OMC.

4.243 Les **Communautés européennes** ont souscrit aux vues des plaignants mais ont fait observer que la définition d'une "subvention à l'exportation" donnée à l'article 3.1 constituait néanmoins le contexte pertinent pour l'interprétation des termes de la Liste exemplative.

4.244 Les **plaignants** ont fait valoir que les subventions accordées par les Communautés européennes à l'exportation de sucre C étaient des subventions à l'exportation prohibées au sens du point d) de la Liste exemplative (voir l'exposé intégral des arguments des plaignants au regard du point d) de la Liste exemplative dans la section IV.D.2 a)).

4.245 Les plaignants ont en outre fait valoir que le point a) de la Liste exemplative visait "[l']octroi par les pouvoirs publics de subventions directes à une entreprise ou à une branche de production subordonné aux résultats à l'exportation". Comme les subventions directes accordées par les Communautés européennes aux exportateurs de sucre pour les exportations de sucres soumis aux quotas A et B et de sucre équivalent ACP/Inde étaient subordonnées aux exportations, ces subventions étaient également prohibées en raison de l'application du point a) de la Liste exemplative et de l'article 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*.

4.246 Outre ses allégations concernant le point a) de la Liste exemplative, le **Brésil** a fait valoir que les subventions à l'exportation accordées par les Communautés européennes pour le sucre exporté excédant leurs engagements de réduction étaient incompatibles avec l'article 3 de l'*Accord SMC* et étaient prohibées par cet article. À cet égard, le Brésil a fait mention de l'article 1.1 de l'*Accord SMC* qui définissait une subvention comme étant une "contribution financière" qui conférait un avantage. Pour le Brésil, les exportateurs de sucres A et B et de sucre ACP/Inde recevaient au moins deux formes de contribution financière, qui conféraient chacune un avantage au sens de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*. Premièrement, les versements reçus par les exportateurs de sucres A et B et de sucre équivalent ACP/Inde constituaient une "contribution financière" des Communautés européennes sous la forme d'un transfert direct de fonds, au sens de l'article 1.1 a) 1) i) de l'*Accord SMC*.

4.247 Deuxièmement, une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) de l'*Accord SMC* était également accordée s'il y a[vait] une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994". L'article XVI:1 du GATT de 1994 englobait "toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a[vait] directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur" le territoire d'un Membre. C'était le cas du régime communautaire applicable au sucre. Il accroissait les exportations de sucre provenant des Communautés européennes en subventionnant la production des sucres soumis aux quotas A et B en dépassement de la quantité consommée sur le marché intérieur. Ces contributions financières conféraient un avantage à leurs bénéficiaires au sens de l'article 1.1 b) de l'*Accord SMC* car les bénéficiaires étaient, selon les termes de l'Organe d'appel, ""mieux lotis" qu'en l'absence [d'une contribution financière]".

4.248 Le Brésil a en outre fait valoir que le régime communautaire de soutien des prix permettait aux producteurs de couvrir une part disproportionnée de leurs frais fixes grâce à des recettes élevées garanties pour les betteraves et les sucres soumis aux quotas A et B, et était également à l'origine de la production de betteraves C et de sucre C. C'était donc une contribution financière pour les producteurs de betteraves C et de sucre C au sens de l'article 1.1 de l'*Accord SMC*. Cette contribution financière leur permettait de produire et de vendre des betteraves C et du sucre C au-dessous du coût de production total moyen, ce qui bénéficiait à ces producteurs. Vu que le sucre C devait être exporté et que les betteraves C à partir desquelles il était fabriqué étaient exclusivement destinées à la production de sucre C, les subventions reçues par les producteurs de betteraves C et de sucre C étaient subordonnées aux exportations au sens de l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*. En conséquence, ces subventions étaient prohibées par les articles 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*.

4.249 Les **plaignants** ont noté que si un groupe spécial devait constater que la mesure en cause était incompatible avec l'un des accords commerciaux multilatéraux, une telle constatation permettrait normalement de régler le différend. Le Groupe spécial pourrait donc s'abstenir, pour des motifs d'économie jurisprudentielle, de formuler une constatation selon laquelle la mesure était aussi incompatible avec un autre accord commercial multilatéral. Dans les circonstances spécifiques de la présente plainte, ce n'était cependant pas le cas.

4.250 Se référant au texte de l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, les plaignants ont noté que l'obligation de retirer les subventions prohibées "sans retard" avait été interprétée par les groupes spéciaux antérieurs comme signifiant qu'un Membre devait retirer la subvention en cause dans les 90 jours suivant la date de l'adoption du rapport du Groupe spécial par l'ORD.²⁵³ Ils ont par ailleurs noté que l'*Accord sur l'agriculture* ne contenait pas une disposition similaire visant un retrait rapide des subventions excédant les engagements de réduction. En cas d'incompatibilité avec cet accord, seules les mesures correctives substantiellement plus légères énoncées aux articles 19 à 22 du *Mémoire d'accord* étaient applicables. Toutefois, l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* ne servait pas à empêcher un groupe spécial de formuler une recommandation conformément aux dispositions de l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, et l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture* n'empêchait pas non plus de formuler une recommandation conformément à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*.

4.251 Selon l'article 19 de l'*Accord sur l'agriculture*, ont ajouté les plaignants, le *Mémoire d'accord* était applicable aux différends relevant de l'*Accord sur l'agriculture*. Cela étant, l'article 1:2 du *Mémoire d'accord* disposait que les règles et procédures spéciales énoncées dans les accords visés et énumérées à l'Appendice 2 du *Mémoire d'accord* "prévaudr[ai]ent" sur les règles et procédures générales de règlement des différends énoncées dans le *Mémoire d'accord* dans la

²⁵³ Voir, par exemple, le rapport du Groupe spécial *Canada - Crédits et garanties pour les aéronefs*; le rapport du Groupe spécial *Canada - Automobiles*, paragraphe 11.7; le rapport du Groupe spécial *Canada - Aéronefs*, paragraphe 10.4; le rapport du Groupe spécial *Brésil - Aéronefs*, paragraphe 8.5; et le rapport du Groupe spécial *Australie - Cuir pour automobiles II*, paragraphe 107.

mesure où "il y a[vait] une différence" entre les règles et procédures. Selon l'Appendice 2 du *Mémoire d'accord*, l'article 4.7 de l'*Accord SMC* était "une règle ou procédure spéciale ou additionnelle". En outre, c'était un article qui comportait des différences avec les règles et procédures indiquées aux articles 19 à 21 du *Mémoire d'accord* et qui prévalait par conséquent sur l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* dans les différends portant sur les subventions prohibées (voir aussi le paragraphe 4.262 ci-dessous).

4.252 Une décision au titre de l'*Accord SMC* était donc nécessaire pour préserver le droit procédural des plaignants à une recommandation de l'ORD visant à ce que les subventions à l'exportation prohibées au titre de l'*Accord* soient retirées "sans retard". Si le Groupe spécial devait s'abstenir de déterminer si les mesures en cause étaient prohibées ou non au titre de l'*Accord SMC*, l'ORD ne serait pas en mesure de prendre une telle décision. Par voie de conséquence, les plaignants seraient privés de leur droit procédural au titre de l'article 4.7 de l'*Accord SMC*. Les plaignants ont noté que l'Organe d'appel avait décidé dans l'affaire *Australie - Saumons* que les groupes spéciaux devaient prendre les décisions nécessaires "pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra[it] donner suite rapidement" de crainte qu'ils ne pratiquent quelque chose qui ne représentait "pas une véritable économie jurisprudentielle".²⁵⁴ Pour les plaignants, le Groupe spécial pratiquerait quelque chose qui ne représentait pas une véritable économie jurisprudentielle s'il devait s'abstenir d'adopter les décisions de fond nécessaires pour permettre à l'ORD de formuler une recommandation à laquelle les plaignants avaient juridiquement droit.

4.253 Les plaignants ont précisé qu'ils avaient présenté une allégation au titre de l'*Accord SMC* car ils étaient d'avis que les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible avec les dispositions de cet accord et que s'il était constaté que les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible, la mesure corrective suivrait. Ainsi, l'une des raisons de l'invocation de l'*Accord SMC* était de garantir *tous* les droits auxquels les plaignants avaient droit au titre de *tous* les accords visés qui s'appliquaient aux faits du présent différend. Dans la mesure où ces accords prévoyaient des mesures correctives différentes, les plaignants avaient droit à ces mesures correctives différentes.

4.254 Les **Communautés européennes** ne partageaient pas les vues des plaignants et, faisant référence à la même déclaration faite par l'Organe d'appel *Australie - Saumons*, elles ont fait valoir que les groupes spéciaux étaient tenus de rendre des décisions permettant à l'ORD d'adopter des recommandations et des décisions suffisamment précises auxquelles le Membre concerné pourrait donner suite rapidement. Dans la mesure où l'article 4.7 de l'*Accord SMC* pouvait être interprété comme permettant un retrait partiel et un rétablissement ultérieur de la même mesure de subventionnement, une décision au titre de l'*Accord SMC* n'ajouterait rien à la capacité de l'ORD d'arriver à des décisions et à des recommandations suffisamment précises et détaillées pour permettre qu'il y soit donné suite dans les moindres délais et pleinement.

4.255 Se référant à une affaire antérieure soumise à un groupe spécial de l'OMC dans laquelle il avait été constaté que des subventions à l'exportation étaient incompatibles à la fois avec l'*Accord SMC* et avec l'*Accord sur l'agriculture*, les **plaignants** ont noté que dans cette affaire-là le Groupe spécial, à la demande des Communautés européennes, avait recommandé en vertu de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* que l'ORD demande le retrait sans retard des subventions dans la mesure où elles étaient incompatibles avec l'*Accord SMC*.²⁵⁵

²⁵⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Australie - Saumons*, paragraphe 223.

²⁵⁵ Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis - FSC*, paragraphe 8.8, tel qu'il est confirmé par le rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 231. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel, *États-Unis - FSC* (article 21:5 - CE), paragraphe 256 f).

4.256 En outre, la **Thaïlande** a fait observer que l'*Accord sur l'agriculture* donnait aux Membres une autorisation limitée et clairement définie d'accorder pour les produits agricoles des subventions qui ne seraient autrement pas autorisées. Citant l'article 13 c) ii) de l'*Accord sur l'agriculture*, la Thaïlande a soutenu que la conséquence logique de cette disposition était qu'au regard des subventions à l'exportation qui étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture* les mesures correctives énoncées dans l'*Accord SMC* étaient accessibles parce qu'il n'aurait par ailleurs pas été nécessaire de protéger les Membres des contestations au titre de l'*Accord SMC* pendant la période de mise en œuvre. Ainsi, le subventionnement au-delà des limites de l'autorisation susmentionnée ne méritait aucune protection contre les mesures correctives prévues dans l'*Accord SMC*. L'**Australie** et le **Brésil** ont approuvé cette approche.

4.257 Les **Communautés européennes** sont parties de l'hypothèse que l'existence d'une mesure corrective spécifique au titre de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* était la principale raison expliquant pourquoi les plaignants demandaient une décision à ce titre. Elles ont réaffirmé leur position selon laquelle les deux accords ne devraient pas être appliqués d'une manière cumulative. À leur avis, la difficulté qu'il y avait à concilier les deux ensembles de mesures correctives prouvait que les négociateurs de l'OMC n'avaient jamais voulu que le régime de subventions à l'exportation des produits agricoles prévu dans l'*Accord sur l'agriculture* s'applique d'une manière cumulative avec l'*Accord SMC*. Au titre de l'*Accord sur l'agriculture* un Membre avait une autorisation limitée d'accorder des subventions à hauteur d'un plafond spécifique et l'obligation de ne pas accorder d'autres subventions d'une manière qui pourrait permettre de contourner ses engagements.

4.258 Les Communautés européennes ont fait valoir qu'une constatation établissant que les exportations de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde avaient fait l'objet de subventions excédant les niveaux d'engagement exigerait qu'au cours des années à venir les Communautés européennes veillent à ce que leurs exportations subventionnées totales restent dans les limites de leurs engagements. Elles ne seraient incompatibles qu'avec l'*Accord sur l'agriculture* si elles excédaient les niveaux d'engagement. Il n'y aurait pas d'obligation, en tant que telle, pour les Communautés européennes de supprimer les exportations subventionnées de sucre C et les restitutions à l'exportation concernant le sucre équivalent ACP/Inde.

4.259 Ainsi, pour les Communautés européennes, si, au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, la mesure accordant la subvention pouvait être maintenue (à condition que les engagements pertinents soient respectés), au titre de l'*Accord SMC*, la mesure accordant la subvention devrait être retirée sans retard. Autrement dit, si un Membre excédait des engagements à un moment donné dans une année à venir, la mesure devrait être retirée, mais le Membre perdant pourrait l'instaurer à nouveau au début de l'année suivante. Cela étant, une telle situation cadrerait manifestement mal avec le concept de retrait, qui impliquait la suppression permanente d'une mesure, ainsi qu'avec le concept figurant dans la deuxième phrase de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* selon lequel la mesure devrait être retirée dans un délai spécifique. Les Communautés européennes ont fait mention des constatations du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, qui concluaient comme suit²⁵⁶:

"De l'avis du Groupe spécial, il résulte des articles 8 et 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'article 3.1 de l'*Accord SMC* que le Groupe spécial ne serait pas en mesure de recommander que le Canada "retire" – suivant le sens que l'Organe d'appel a donné à ce mot – des mesures qui constituent une subvention à l'exportation, exclusivement en ce qui concerne des produits agricoles, tant au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* que de l'article 3.1 de l'*Accord SMC*. Conformément aux articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Canada a le droit d'accorder des subventions à l'exportation en ce qui concerne les produits mentionnés

²⁵⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 6.99.

dans sa Liste, à condition qu'il n'excède pas les niveaux d'engagement qui y sont indiqués en matière de dépenses budgétaires et de quantités. Par conséquent, si le Canada a excédé ses niveaux d'engagement en matière de quantités, le Groupe spécial ne peut que recommander que le Canada rende ses mesures conformes aux obligations qui lui sont faites dans l'*Accord sur l'agriculture*."

4.260 Les Communautés européennes ont estimé que ce raisonnement était également applicable ici.

4.261 Les **plaignants** ont répété que les recommandations formulées au titre de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* différaient de celles formulées au titre de l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* et ont fait mention de l'observation faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*:

"l'article 4.7 [de l'*Accord SMC*] contient plusieurs éléments qui sont différents des dispositions des articles 19 et 21 du *Mémoire d'accord* pour ce qui est des recommandations d'un groupe spécial et de la mise en œuvre des décisions et recommandations de l'ORD."²⁵⁷

4.262 Pour les plaignants, il y avait essentiellement trois différences entre la mesure corrective et la mise en œuvre des recommandations et décisions prévue aux articles 19 à 21 du *Mémoire d'accord* et celles prévues à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*:

- Nature de la mesure corrective: au titre de l'article 19:1 du *Mémoire d'accord*, le Groupe spécial recommandera que la mesure en cause soit rendue conforme alors que l'article 4.7 de l'*Accord SMC* exige que soit formulée la recommandation visant à ce que la subvention prohibée soit retirée.
- Délai: selon l'article 21:3 du *Mémoire d'accord*, la mesure en cause sera rendue conforme dans un "délai raisonnable" alors que l'article 4.7 de l'*Accord SMC* exige que soit formulée la recommandation visant à ce que la subvention prohibée soit retirée "sans retard".
- Procédures: selon l'article 21:3 c) du *Mémoire d'accord*, la période de mise en œuvre sera déterminée par arbitrage contraignant, alors que l'article 4.7 de l'*Accord SMC* attribuait au Groupe spécial la tâche de déterminer la période de mise en œuvre.

4.263 Des trois différences énumérées ci-dessus, la troisième était d'une importance particulière pour les plaignants afin d'éviter d'autres négociations avec les Communautés européennes et éventuellement une procédure d'arbitrage longue et complexe pour régler une question qui pouvait et devrait l'être par le présent Groupe spécial.

4.264 La **Thaïlande** a reconnu que les Communautés européennes avaient le droit d'accorder des subventions à l'exportation pour le sucre dans les limites de leurs engagements de réduction à l'exportation et que, par conséquent, le Groupe spécial ne pouvait pas recommander que l'ORD demande aux Communautés européennes de retirer toutes leurs subventions à l'exportation pour le sucre. Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, le

²⁵⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Brésil - Aéronefs*, paragraphe 191. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Australie - Cuir pour automobiles II (article 21:5 - États-Unis)*, paragraphes 6.41 et 6.42, dans lequel le Groupe spécial était d'avis que ""retirer la subvention" diff[érait] de "rendre la mesure conforme", recommandation prescrite au titre de l'article 19:1 du *Mémoire d'accord*" et que, par conséquent, "dans la mesure où "retirer la subvention" exige[ait] une action différente de celle de "rendre la mesure conforme", c'[était] cette action différente qui préva[lait]".

Groupe spécial avait correctement constaté qu'une telle recommandation ne pouvait pas être conciliée avec l'article 21 de l'*Accord sur l'agriculture*, selon lequel les dispositions de l'*Accord SMC* étaient applicables sous réserve de celles de l'*Accord sur l'agriculture*.²⁵⁸ Dans sa première communication, la Thaïlande a donc spécifiquement demandé au Groupe spécial de recommander que l'ORD demande aux Communautés européennes de mettre leurs subventions à l'exportation pour le sucre en conformité avec leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en retirant les subventions à l'exportation pour le sucre qui étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture*. La Thaïlande a ainsi demandé que la recommandation au titre de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* soit formulée uniquement pour le subventionnement qui excédait les droits des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. La demande de la Thaïlande était donc pleinement compatible avec le principe énoncé à l'article 21 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.265 Le **Brésil** considérait que le Groupe spécial devrait constater une incompatibilité avec les deux accords et recommander l'application des deux mesures correctives. Il pourrait s'acquitter de cette dernière tâche en recommandant que le Membre concerné mette sa mesure en conformité en retirant les subventions prohibées sans retard. À cet égard, le Brésil a noté que les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* relatives aux subventions à l'exportation avaient pour objet d'assurer la "protection" des subventions qui étaient conformes aux obligations en matière d'engagements de réduction énoncées dans l'Accord; elles n'avaient pas pour objet de refuser aux Membres les mesures correctives auxquelles ils avaient droit au titre de l'*Accord SMC* pour les subventions à l'exportation qui n'étaient pas conformes aux prescriptions de l'*Accord sur l'agriculture*. L'**Australie** a souscrit à cette approche et a rappelé que, dans l'affaire *États-Unis - FSC* initiale, l'ORD avait recommandé que les États-Unis rendent les mesures FSC conformes à leurs obligations au titre des accords visés et que les subventions FSC dont il avait été constaté qu'elles étaient des subventions à l'exportation prohibées au sens de l'*Accord SMC* soient retirées sans retard.

4.266 Les **Communautés européennes** ont répondu que l'application de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* reviendrait à priver les Communautés européennes du droit de maintenir des subventions à l'exportation à hauteur des niveaux d'engagement spécifiés dans leur Liste et que c'était incompatible avec l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, qui disposait que les autres Accords de l'Annexe 1A n'étaient applicables que sous réserve de l'*Accord sur l'agriculture*; autrement dit, l'application des autres Accords ne pouvait pas annuler les droits découlant pour les Membres de l'OMC de l'*Accord sur l'agriculture*.

G. ANNULATION OU RÉDUCTION D'AVANTAGES

4.267 À titre subsidiaire, les **Communautés européennes** ont soutenu que l'allégation présentée par les plaignants en ce qui concerne le régime applicable au sucre C entraînait une plainte du type appelé "violation" décrit à l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994, qui se rapportait à la situation dans laquelle un Membre considérait qu'"un avantage résultant pour [lui] directement ou indirectement ... se trouv[ait] annulé ou compromis ... du fait ... qu'une autre partie contractante ne rempli[ssai]t pas les obligations qu'elle a[vait] contractées aux termes du présent Accord".²⁵⁹ Citant l'article 3:8 du *Mémoire d'accord*, les Communautés européennes ont fait observer que l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* indiquait clairement que si une constatation de violation d'un accord visé donnait lieu à une présomption d'annulation ou de réduction d'avantages résultant de cet accord, la partie défenderesse avait la possibilité de réfuter une telle présomption.

²⁵⁸ Rapport du Groupe spécial *Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 6.99.

²⁵⁹ Les articles XXII et XXIII du GATT sont applicables au règlement des différends au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en vertu de l'article 19 de ce dernier accord.

4.268 Les Communautés européennes étaient d'avis que, même si le régime applicable au sucre C entraînait une violation des articles 3:3, 8 ou 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, une telle violation n'annulerait ou ne compromettrait pas des avantages résultant pour les parties plaignantes des dispositions en question vu que les plaignants n'auraient pas pu raisonnablement s'attendre à ce que les Communautés européennes prennent une mesure pour réduire leurs exportations de sucre C. Ces articles ne conféraient pas un droit à un certain volume ou montant de commerce, ont poursuivi les Communautés européennes. Au contraire, les "avantages" résultant des articles 3:3, 8 et 10 de l'*Accord sur l'agriculture* consistaient en des *attentes* concernant une amélioration des possibilités de concurrence qui découlaient des limitations imposées aux subventions à l'exportation par ces dispositions.

4.269 Les Communautés européennes ont en particulier fait référence au rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, affaire dans laquelle l'Organe d'appel avait souligné que les attentes de la partie plaignante ne devenaient pertinentes qu'*après* qu'une violation avait été constatée, dans le cadre de l'examen du point de savoir si une telle violation conduisait à une annulation ou à une réduction d'avantages.²⁶⁰ Lors de la conclusion de l'Accord sur l'OMC, ont ajouté les Communautés européennes, et jusqu'à récemment, les plaignants avaient partagé l'interprétation des Communautés européennes selon laquelle le régime applicable au sucre C n'accordait pas de subventions à l'exportation et n'aurait donc pas pu permettre de s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent leurs exportations de sucre C. Les Communautés européennes considéraient par conséquent que les plaignants ne pouvaient pas maintenant agir comme si leurs attentes étaient annulées ou compromises par l'incompatibilité alléguée avec les articles 3, 8 ou 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4.270 Les Communautés européennes ont fait observer que, si toutefois le Groupe spécial était d'avis que les plaignants étaient en droit de s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent leurs exportations de sucre C, de telles attentes seraient limitées à une réduction de 21 pour cent, comme le prévoyait le document sur les modalités pour toutes les subventions à l'exportation, et non à leur entière élimination. En conséquence, la violation alléguée des articles 3, 8 ou 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* annulerait ou compromettrait des avantages résultant pour les plaignants uniquement dans la mesure où le volume actuel des exportations subventionnées dépassait 79 pour cent de la quantité des exportations subventionnées effectuées pendant la période de base.

4.271 En outre, pour les mêmes raisons que pour le sucre C²⁶¹, ont soutenu les Communautés européennes, la violation alléguée concernant le sucre équivalent ACP/Inde n'annulait ou ne compromettrait aucun avantage résultant pour les plaignants, car ils n'auraient pas pu s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent la quantité des exportations subventionnées qui y étaient mentionnées (voir aussi le paragraphe 4.283).

4.272 L'**Australie** a fait observer que l'infraction, de la part des Communautés européennes, à leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord SMC* avait abouti à la présomption selon laquelle l'Australie avait subi une annulation et une réduction d'avantages. L'Australie a rappelé qu'en vertu de l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* les Communautés européennes, en tant que partie défenderesse, devaient réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages.

4.273 L'Australie considérait que l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle les plaignants n'auraient pas pu s'attendre à une amélioration des possibilités de concurrence en rapport avec le sucre C et le sucre équivalent ACP/Inde et que, par conséquent, aucun avantage n'avait été annulé ou compromis constituait un nouvel argument. L'Australie a soutenu que cet argument ne faisait pas échec à la présomption prévue à l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* qui exigeait que les

²⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 40.

²⁶¹ Voir en particulier la section III.5 de la première communication écrite des Communautés européennes.

Communautés européennes établissent que leur infraction aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC n'avait pas eu d'"incidence défavorable" pour l'Australie.

4.274 Faisant mention du rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III* et de la référence qui était faite à l'affaire *États-Unis – Fonds spécial pour l'environnement*²⁶² à propos de l'analyse de la réfutation de l'annulation ou de la réduction d'avantages, ainsi que du rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles* concernant le même sujet²⁶³, l'Australie a estimé qu'en l'espèce les Communautés européennes n'avaient fourni aucun élément de preuve afin de réfuter la présomption de l'annulation et de la réduction d'avantages. Le simple fait que les plaignants auraient pu accroître leurs exportations était dénué de pertinence pour la détermination de cette question.

4.275 Contrairement aux affirmations des Communautés européennes, a poursuivi l'**Australie**, les dispositions pertinentes de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord SMC* ne servaient simplement pas à accorder des attentes légitimes concernant un certain volume de réductions. L'*Accord sur l'agriculture* conférait le droit de s'attendre à ce que les Communautés européennes agissent en conformité avec leurs obligations, y compris qu'elles assujettissent leurs subventions à l'exportation à des engagements de réduction, qu'elles n'accordent pas de subventions à l'exportation excédant les engagements inscrits dans leur Liste et qu'elles ne contournent pas ces engagements. L'*Accord SMC* conférait à l'Australie un droit au regard duquel les Communautés européennes n'accorderaient ou ne maintiendraient pas des subventions à l'exportation pour le sucre exception faite de ce qui était prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*.

4.276 Répondant aux arguments des Communautés européennes exposés aux paragraphes 4.268 et 4.269 ci-dessus, le **Brésil** a fait observer que l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* spécifiait qu'une violation était un élément de preuve *prima facie* d'une annulation ou d'une réduction d'avantages. Les Communautés européennes n'avaient présenté aucun élément de preuve pour réfuter une telle présomption. En outre, selon le Brésil, le fait que les Communautés européennes se fondaient sur l'avis de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)* était injustifié car, dans cette affaire-là, les attentes servaient de base pour *établir* une violation.²⁶⁴ En l'espèce, c'était la violation qui annulait ou compromettait les attentes légitimes des plaignants. Les attentes légitimes des plaignants quant à une amélioration du rapport de concurrence entre leur sucre et celui exporté par les Communautés européennes étaient annulées ou compromises lorsque leur sucre était en concurrence, sur le marché mondial, avec le sucre communautaire qui était exporté à l'aide de subventions excédant les engagements de réduction pris par les Communautés européennes.

4.277 En ce qui concerne la note de bas de page, le Brésil a fait observer que les points examinés en rapport avec le sucre C étaient également applicables, *mutatis mutandis*, au sucre équivalent ACP/Inde.

4.278 La **Thaïlande** a soutenu que les Communautés européennes avançaient une nouvelle théorie juridique selon laquelle une mesure incompatible avec les règles de l'OMC n'annulait ou ne compromettait pas les avantages résultant d'un accord visé si on pouvait s'y attendre. La Thaïlande a estimé que l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* définissait clairement ce que les Communautés européennes devaient établir pour réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages: elles devaient démontrer que leur infraction aux règles n'avait pas "*une incidence défavorable*" pour la Thaïlande. La Thaïlande considérait que les Communautés européennes ne l'avaient pas fait.

²⁶² Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Fonds spécial pour l'environnement*, IBDD, S34/154, paragraphe 5.1.9; rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 252.

²⁶³ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.204.

²⁶⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 147.

4.279 Les **Communautés européennes** ont répondu que même s'il était constaté que les exportations de sucre C bénéficiaient de subventions à l'exportation et dépassaient les engagements de réduction pris par les Communautés européennes et même si l'article 3:10 du *Mémoire d'accord* et le principe de la bonne foi n'empêchaient pas les plaignants de présenter une allégation à cet effet, la violation alléguée n'annulerait ou ne compromettrait en aucun cas des avantages résultant pour les plaignants.

4.280 Se référant aux arguments du Brésil exposés au paragraphe 4.276 ci-dessus, les Communautés européennes ont expliqué qu'elles se fondaient sur l'affaire *Inde – Brevets (États-Unis)* pour affirmer qu'en l'espèce il faudrait évaluer l'existence d'une annulation et d'une réduction d'avantages en examinant les attentes légitimes des plaignants. Les Communautés européennes ont fait observer que les arguments du Brésil faisaient fi de l'élément central du moyen de défense des Communautés européennes, à savoir précisément que le Brésil ne pouvait pas avoir d'"attentes légitimes" quant au fait que les Communautés européennes cesseraient leurs exportations de sucre C. Tout au plus, le Brésil aurait pu s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent les exportations en question de 21 pour cent (en quantité) ainsi qu'il était convenu dans le document sur les modalités.

4.281 Répondant aux arguments du Brésil exposés au paragraphe 4.278 ci-dessus, les Communautés européennes ont fait observer qu'elles avaient démontré que la Thaïlande n'avait subi aucune "incidence défavorable" car les plaignants ne s'attendaient pas à ce que les Communautés européennes cessent d'exporter du sucre C. Les Communautés européennes considéraient que la pertinence des attentes pour ce qui est d'établir l'existence d'une annulation ou d'une réduction d'avantages n'était pas une "théorie juridique nouvelle".²⁶⁵ Elle était confirmée par la jurisprudence citée dans la première communication écrite des Communautés européennes, dont la Thaïlande n'avait pas parlé. Les Communautés européennes contestaient le fait qu'elles devaient démontrer que la violation alléguée n'avait pas eu un effet réel sur les exportations de la Thaïlande pour établir l'absence d'une "incidence défavorable". De l'avis des Communautés européennes, cela n'était pas exigé par le sens ordinaire des termes "incidence défavorable".

4.282 Si les Communautés européennes devaient réduire leurs exportations de sucre de 60 pour cent, comme le demandaient les plaignants, elles feraient bien plus que supprimer toute "incidence défavorable" subie par eux. Elles donneraient aux plaignants un avantage qu'aucun d'entre eux n'aurait pu escompter à la conclusion du Cycle d'Uruguay. Le but ultime des procédures de règlement des différends, ont observé les Communautés européennes, était de maintenir l'équilibre des concessions convenu et non d'offrir à quelques Membres un bénéfice imprévu aux dépens d'un autre Membre. La notion "d'annulation et de réduction d'avantages" devait être interprétée compte tenu de ce but.

4.283 Enfin, pour les raisons expliquées dans leurs diverses communications concernant le sucre C, les Communautés européennes ont rappelé qu'à titre subsidiaire, tout comme il n'y avait pas eu d'annulation et de réduction d'avantages pour le sucre C, il n'y avait pas eu d'annulation et de réduction d'avantages pour le sucre équivalent ACP/Inde.

4.284 En réponse aux arguments selon lesquels les allégations des plaignants entraîneraient un préjudice grave pour certains pays en développement, le **Brésil** a rappelé que deux plaignants, le Brésil et la Thaïlande, étaient eux-mêmes des pays en développement dont les avantages étaient sans conteste annulés ou compromis. Le Brésil a en outre rappelé les arguments des Communautés européennes selon lesquels rien dans le régime qu'elles appliquaient au sucre n'annulait ou ne compromettrait des avantages résultant pour les plaignants de l'*Accord sur l'agriculture*. Faisant référence à une étude réalisée en mars 2004 par Oxfam²⁶⁶, qui avait calculé, en se fondant sur les

²⁶⁵ Déclaration orale de la Thaïlande à la première réunion de fond, paragraphe 44.

²⁶⁶ Pièce n° 12 de l'Australie.

exportations de 2002, que le régime communautaire applicable au sucre causait des pertes immédiates de 494 millions de dollars pour le Brésil et de 151 millions de dollars pour la Thaïlande rien que cette année-là, le Brésil a estimé que c'était une grave annulation ou réduction d'avantages selon toute norme raisonnable. Le Brésil et la Thaïlande n'étaient pas les seuls pays en développement lésés par le régime communautaire applicable au sucre. Oxfam a noté le coût pour l'Afrique du Sud et pour un certain nombre d'autres pays en développement, et la Colombie et le Paraguay s'étaient directement fait entendre du Groupe spécial au sujet du préjudice que le régime leur causait.

V. ARGUMENTS DES TIERCES PARTIES

5.1 Les pays ACP^{267,268} ont expliqué que les objectifs de l'Accord de partenariat ACP-CE avaient dès le départ été au centre des relations entre les CE et les pays ACP. Ces objectifs sous-tendaient tous les accords préférentiels, y compris le Protocole sur le sucre, et avaient toujours été conformes aux objectifs du GATT et de l'OMC concernant des efforts positifs et efficaces en vue du développement durable des pays en développement et des pays les moins avancés. Ils ont fait observer qu'ils avaient des intérêts commerciaux substantiels et des intérêts systémiques dans le présent différend s'agissant d'assurer l'interprétation et l'application correctes de l'*Accord sur l'agriculture* de l'OMC de manière à ne pas déstabiliser l'équilibre de concessions obtenu à la fin du Cycle d'Uruguay et qui concernait tous les Membres, y compris les pays ACP et les plaignants. Les pays ACP étaient d'avis que reconnaître le bien-fondé des allégations des plaignants aurait des conséquences défavorables graves sur les avantages commerciaux et économiques qu'ils tiraient actuellement de l'exportation de sucre vers les Communautés européennes au titre de l'accord commercial ACP-CE sur le sucre (Protocole sur le sucre).

5.2 Les exportations vers le marché communautaire constituaient un débouché vital pour les États ACP fournisseurs de sucre. Les pays ACP ont fait observer qu'ils bénéficiaient d'un accès préférentiel garanti au marché communautaire et de prix rémunérateurs pour leurs exportations. Les obligations des Communautés européennes au regard du Protocole sur le sucre devaient être respectées dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre et les Communautés européennes importaient des quantités fixes de sucre brut de canne en provenance des pays ACP à des prix garantis équivalents aux prix d'intervention communautaires.

5.3 Ce niveau garanti des prix, ont-ils affirmé, assurait des recettes prévisibles et stables cruciales pour le développement économique et social de ces pays en développement et pays les moins avancés, pour les économies desquels le sucre était un apport vital. Le Protocole sur le sucre avait été un facteur clé du développement socioéconomique des pays ACP, leur permettant d'atteindre, dans une certaine mesure, les objectifs énoncés dans le préambule de l'Accord de Marrakech, à savoir le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau stable du revenu réel. Les industries sucrières des pays ACP ont joué un rôle multifonctionnel dans leurs économies respectives. Plus spécifiquement, elles ont encouragé le développement rural, l'atténuation de la pauvreté, le développement social, la paix sociale, la protection de l'environnement ainsi que l'industrie du tourisme.

5.4 Les pays ACP ont expliqué qu'au cours de la période 1999-2001, les exportations au titre du Protocole sur le sucre ont représenté, en moyenne, 50,6 pour cent des exportations de produits

²⁶⁷ La Barbade, le Belize, les Fidji, le Guyana, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, Saint-Kitts-et-Nevis, le Swaziland, la Tanzanie et la Trinité-et-Tobago ont présenté une communication écrite conjointe ainsi qu'une présentation orale conjointe en tant qu'États ACP fournisseurs de sucre (pays ACP). Chacun de ces pays a aussi entériné séparément les opinions exprimées aux paragraphes 5.1 à 5.12. Il a été brièvement rendu compte individuellement des arguments distincts élaborés par chacun de ces pays qui avaient été présentés séparément dans leurs propres communications écrites ou déclarations orales.

²⁶⁸ Pays ACP bénéficiant du Protocole sur le sucre.

agricoles et 13,6 pour cent du PIB des pays ACP concernés. Pendant la même période, le nombre des personnes employées dans le secteur sucrier a représenté en moyenne 43,8 pour cent du nombre total de personnes employées dans l'agriculture. Il fallait rapprocher ces chiffres de la part très réduite du marché sucrier des pays ACP dans le commerce mondial: les 1,6 million de tonnes exportées vers les Communautés européennes représentaient 3,6 pour cent du commerce mondial du sucre. Ce commerce correspondait à 0,18 pour cent du commerce mondial des produits agricoles. Les pays ACP ont soutenu que si ces exportations n'avaient qu'un effet minime sur le commerce mondial, elles étaient critiques pour la croissance économique des pays ACP qui comprenaient les pays les moins avancés, les pays importateurs nets de produits alimentaires, les pays enclavés ou insulaires et les producteurs/exportateurs d'un seul produit ayant des difficultés économiques et sociales spécifiques.

5.5 Les préférences accordées aux pays ACP exportateurs de sucre en termes d'accès aux marchés et la portée des engagements de réduction pris par les Communautés européennes lors du Cycle d'Uruguay devaient, d'après les pays ACP, être considérées globalement et non indépendamment des possibilités d'exportation des Communautés européennes. Le but de la note de bas de page 1 figurant dans la Liste des CE, interprétée dans le contexte aussi bien du Protocole sur le sucre que de l'OCM, était, d'après les pays ACP, de permettre l'exportation par les Communautés européennes de quantités correspondant à celles qui étaient importées au titre des accords préférentiels. Les pays ACP estimaient que l'allégation des plaignants selon laquelle les Communautés européennes ne respectaient pas les termes de la note de bas de page ne relevait pas du mandat du Groupe spécial. Toutefois, si le Groupe spécial devait décider que l'examen de cette allégation était motivé, une interprétation de bonne foi, fondée sur les règles d'interprétation applicables dans le contexte de l'OMC, c'est-à-dire les articles 31 1), 31 4) et, le cas échéant, 32 de la *Convention de Vienne*, ne permettait pas d'autre lecture que ce qui était bien connu des plaignants avant et pendant les négociations, c'est-à-dire que les Communautés européennes entendaient garder la possibilité de consentir des restitutions à l'exportation pour des quantités exportées correspondant aux quantités importées au titre des accords préférentiels conclus avec les pays ACP et l'Inde. C'était là un élément fondamental de l'équilibre obtenu dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre. Par conséquent, la note de bas de page de la Liste des CE doit et ne pourrait être interprétée que comme couvrant les exportations correspondantes, sur la base du sens ordinaire des termes qu'elle contient et de la nécessité de donner à l'énoncé un effet utile.

5.6 En ce qui concernait l'interprétation de la note de bas de page, les pays ACP ont fait valoir que, si l'on appliquait l'article 31 1) de la *Convention de Vienne*²⁶⁹, la note de bas de page devrait être interprétée de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. En conséquence, ils ont allégué que, en ce qui concernait les "termes" de la note de bas de page, compte tenu de la nécessité de donner un effet utile à l'énoncé, "*les exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde*" ne pourraient signifier autre chose que les exportations de sucre blanc en quantités *correspondant* aux quantités de sucre brut de canne importées au titre des accords préférentiels CE-ACP et CE-Inde. Cela serait, ont-ils fait valoir, la seule interprétation donnant à la note de bas de page un sens effectif, et qui refléterait véritablement l'intention de toutes les parties.²⁷⁰ En outre, les pays ACP ont affirmé que le Protocole sur le sucre, de même que le règlement des CE sur l'OCM, permettraient de comprendre correctement non seulement le contexte de la note de bas de page, mais aussi sa nécessité et, par conséquent, son objet et son but.²⁷¹ En ce sens, les pays ACP ont conclu que la note de bas de page devait être interprétée de manière à permettre aux Communautés européennes d'exporter 1,6 million de tonnes de sucre blanc, correspondant à leurs importations de sucre brut des pays ACP et d'Inde, avec le bénéfice de restitutions à l'exportation.

²⁶⁹ Communication écrite des pays ACP, paragraphe 78.

²⁷⁰ *Ibid.*, paragraphes 89 à 93.

²⁷¹ *Ibid.*, paragraphe 95.

5.7 Quant à l'*Accord sur l'agriculture*, les pays ACP étaient d'avis qu'il définissait avant tout les engagements en matière de subventions à l'exportation comme une limitation. En conséquence, les Membres de l'OMC jouiraient d'une certaine flexibilité. Au sujet du texte de l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, ils ont fait valoir que dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, l'Organe d'appel avait reconnu l'importance de la notion de limitation en décrivant un engagement en matière de subventions à l'exportation comme "une intention déclarée de limiter la quantité exportée qui peut être subventionnée".²⁷² Les Communautés européennes étaient donc en droit de maintenir une subvention à l'exportation pour un produit agricole dans les limites de leurs engagements.

5.8 Se référant au rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*²⁷³, les pays ACP ont soutenu que, prises ensemble, les deux composantes des engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation indiquaient que le montant total des restitutions à l'exportation accordées pour les exportations de sucre avait dans l'ensemble diminué. En conséquence, la structure spécifique des engagements des Communautés européennes avait fonctionné de fait comme une limitation du niveau des subventions accordées à leurs exportations de sucre. Il en découlait, de l'avis des pays ACP, que les Communautés européennes s'étaient conformées à leurs engagements en matière de subventions à l'exportation.

5.9 En ce qui concernait les affaires *États-Unis – Dérogation pour le sucre* et *CE – Bananes III*, mentionnées par les plaignants, les pays ACP ont affirmé que la question en cause et la nature même des dispositions juridiques à l'examen dans la présente affaire étaient différentes. La série de dispositions évoquée par les plaignants, c'est-à-dire les articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, ne prévoyait pas une telle prohibition générale mais plutôt une autorisation limitée pour les Membres d'accorder des subventions à hauteur du niveau des engagements de réduction spécifiés dans leur Liste. En outre, dans le cas des engagements en matière de subventions à l'exportation, les avantages que les Membres de l'OMC pouvaient attendre se fondaient sur l'amélioration de l'environnement compétitif résultant de la réduction du subventionnement entreprise en conformité avec les engagements, et étaient par nature différents de ceux résultant des engagements en matière d'accès aux marchés. Les plaignants n'auraient en aucun cas pu s'attendre raisonnablement à ce que les Communautés européennes réduisent les quantités mentionnées dans la note de bas de page. En conséquence, aucun avantage spécifique n'aurait pu être compromis ou annulé par les exportations de 1,6 million de tonnes réalisées par les Communautés européennes avec le bénéfice de restitutions à l'exportation.

5.10 Décrivant l'"estoppel" comme "un principe général du droit international découlant du principe plus large de la bonne foi", les pays ACP ont fait observer que les plaignants ne pouvaient formuler une allégation mettant en cause la validité de la note de bas de page puisqu'ils avaient approuvé l'insertion de la note de bas de page dans la Liste d'engagements des Communautés européennes et avaient donné des assurances de cette acceptation en ne soulevant aucune allégation formelle de cette sorte depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay. Les intérêts non seulement des Communautés européennes, mais aussi des pays ACP, seraient fortement lésés si les plaignants étaient autorisés à contester ce qu'ils avaient précédemment approuvé. De fait, si le Groupe spécial acceptait les allégations des plaignants, cela signifierait qu'il les autoriserait à bénéficier *de facto* d'une réduction de 60 pour cent des quantités pour lesquelles les Communautés européennes étaient en droit d'accorder des restitutions à l'exportation.

5.11 Les pays ACP ont mentionné la pertinence de l'affaire *CE – Matériels informatiques* en ce qui concernait en particulier, tout d'abord, le fait que toutes les listes des Membres représentaient un

²⁷² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – *États-Unis et Nouvelle-Zélande II*), paragraphe 70.

²⁷³ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 97.

accord commun entre tous les Membres et, deuxièmement, les obligations de tous les participants en matière de vérification.

5.12 Les pays ACP se sont ralliés à la position des Communautés européennes en ce qui concernait la question du sucre C et la question de l'*Accord SMC*.

5.13 La **Barbade**²⁷⁴ a ajouté que pour comprendre pleinement quelles pourraient être les conséquences probables d'une décision défavorable aux Communautés européennes pour les pays ACP, il serait important d'examiner les caractéristiques de l'industrie sucrière dans ces pays et le rôle critique que le sucre jouait dans leur développement.

5.14 La Barbade a indiqué qu'elle n'était pas un grand producteur agricole mais que l'industrie sucrière, qui avait plus de 300 ans, avait conservé une position dominante dans son petit secteur agricole. Le sucre restait la seule grande culture d'exportation et était la principale source de devises dans le secteur agricole. Par conséquent, l'agriculture en général, et le sucre en particulier, continuaient de jouer un rôle stratégique alors que la Barbade s'efforçait de restructurer son économie pour relever les défis résultant de la libéralisation et de la mondialisation. Les avantages économiques et sociaux tirés de la production et de l'exportation du sucre étaient évidents dans un certain nombre de domaines, y compris en termes de contribution au produit intérieur brut (PIB), à l'emploi, aux recettes en devises et à la sécurité alimentaire. L'industrie sucrière a représenté en moyenne 40 pour cent de la contribution du secteur agricole au PIB réel entre 1998 et 2002. Au cours de la même période, l'industrie fournissait des emplois directs à 1 200 personnes en moyenne et des emplois indirects nettement plus nombreux. L'exportation de sucre brut en vrac a rapporté à la Barbade en moyenne 25 millions de dollars par an au cours de cette même période de cinq ans.

5.15 La Barbade a expliqué qu'en tant que petit pays en développement importateur net de produits alimentaires (PDINPA) qui importait déjà environ 75 pour cent de ses denrées vivrières, la sécurité alimentaire était une préoccupation majeure. La canne à sucre était l'une des rares cultures pouvant être exploitée à grande échelle dans les conditions climatiques et agronomiques de la Barbade et pouvait être légitimement considérée comme un facteur de stabilité dans le secteur agricole. L'industrie sucrière jouait donc un rôle majeur pour aider la Barbade à atteindre ses objectifs en matière de sécurité alimentaire en permettant de maintenir en culture une superficie importante de la masse terrestre de l'île dans le cadre d'un processus systématique de rotation des cultures et en assurant une source essentielle de recettes en devises.

5.16 La Barbade a soutenu que les recettes en devises provenant des exportations de sucre diminueraient de manière importante sans la marge préférentielle dont elle bénéficiait au titre du Protocole ACP-CE sur le sucre. La Barbade était donc profondément préoccupée par le différend actuel et par l'incidence négative qu'une décision défavorable du présent Groupe spécial aurait probablement sur le prix payé par les CE pour le sucre ACP.²⁷⁵

5.17 Le **Belize**²⁷⁶ a estimé que le système commercial multilatéral fondé sur des règles ne se maintiendrait que si des mécanismes novateurs étaient en place pour assurer à tous les Membres, même les plus vulnérables, une part de la croissance du commerce international proportionnelle à leurs besoins de développement économique. Le Belize était en général considéré comme une société monoculturelle. C'était une économie axée sur l'importation, qui dépendait pour ses revenus des exportations de quelques produits traditionnels: 20 pour cent environ de la population du pays dépendait du commerce du sucre. Compte tenu du coût élevé de production des biens de consommation et de la taille réduite de sa population, il était incapable de produire la majeure partie

²⁷⁴ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

²⁷⁵ Déclaration orale de la Barbade en tant que tierce partie.

²⁷⁶ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

de ce qu'il consommait. Une nouvelle érosion des moyens dont il disposait pour régler la facture des importations aurait des conséquences graves; 33 pour cent de la population vivait déjà au-dessous du seuil de pauvreté. Le Belize a fait observer que sa contribution aux exportations totales de sucre mondiales était inférieure à 1 pour cent²⁷⁷, mais que des altérations du régime communautaire applicable au sucre actuel pourraient avoir une incidence grave sur la structure même de la société du Belize.

5.18 Le Belize a aussi fait observer qu'un dérèglement du mécanisme de fixation des prix aurait une incidence défavorable sur les arrangements préférentiels visés par le Protocole sur le sucre. Il a fait valoir que les différentes composantes du régime communautaire applicable au sucre dépendaient l'une de l'autre d'une manière si systémique que les plus grandes précautions devaient être prises lorsqu'on tentait de réajuster son mécanisme. Démanteler un quelconque aspect particulier du régime aurait tendance à affaiblir et à endommager la structure même de l'accord préférentiel: son système de quotas, sa structure de prix et son système de compensation. En conséquence, le Belize estimait que l'impact que pourrait avoir chaque changement proposé devrait être pris en considération pour évaluer ses incidences globales sur le système commercial mondial.

5.19 Le Belize était d'avis que la note de bas de page concordait pleinement avec les obligations des Communautés européennes, exprimant l'accord des Membres au sujet de ce qui était une disposition appropriée adaptée à la situation des petits pays en développement vulnérables à l'intérieur du cadre général fondé sur des règles. Le Belize estimait aussi que le régime communautaire applicable au sucre C, y compris les exportations de sucre raffiné bénéficiant de restitutions à l'exportation, faisait partie intégrante du régime communautaire applicable au sucre et, en tant que tel, contribuait à son équilibre et à sa stabilité d'ensemble.²⁷⁸

5.20 Le **Canada** a fait observer que l'article 9:1 c) devait être lu de manière à maintenir la distinction entre le soutien interne et les subventions à l'exportation. En ce qui concernait les trois éléments distincts de l'article 9:1 c), "versements", "à l'exportation" et "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", le Canada a noté que seuls les premier et troisième de ces éléments avaient été portés devant l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*.²⁷⁹ En conséquence, cette analyse ne pouvait pas s'appliquer automatiquement au présent différend.²⁸⁰ Le Canada était d'avis que le Groupe spécial devrait entreprendre une lecture contextuelle de l'article 9:1 c), en examinant l'ensemble de l'article et sa place dans l'*Accord sur l'agriculture*, pour fournir des orientations quant à la relation appropriée entre ces éléments.

5.21 Le Canada s'est déclaré préoccupé par la suggestion selon laquelle le coût de production moyen serait le seul niveau de référence approprié pour mesurer les "versements". Compte tenu des décisions prises dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* et de la variété des transactions identifiées par les plaignants, le Canada a demandé des précisions concernant le sens systémique du mot "versements".²⁸¹ En outre, le Canada a souligné l'importance de faire en sorte que les niveaux de référence ou directives spécifiques à un contexte utilisés lors de précédents différends ne soient pas confondus avec les normes juridiques découlant directement du texte de l'*Accord sur l'agriculture*.²⁸²

5.22 En ce qui concernait l'article 3.1 a) de l'*Accord SMC*, le Canada a rappelé que l'Organe d'appel avait estimé que la subordination n'indiquait pas une simple relation entre les versements et

²⁷⁷ Déclaration orale du Belize en tant que tierce partie se référant aux statistiques de la FAO pour 1998-2000.

²⁷⁸ Déclaration orale du Belize en tant que tierce partie.

²⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 63.

²⁸⁰ Communication écrite du Canada en tant que tierce partie, paragraphe 10.

²⁸¹ *Ibid.*, paragraphes 16 à 18.

²⁸² *Ibid.*, paragraphe 7.

l'exportation. En fait, l'octroi d'une subvention *doit être soumis à la condition* que constituent les résultats à l'exportation *ou dépendre de* tels résultats; il doit être "lié aux" résultats à l'exportation.²⁸³ Se référant à l'interprétation courante de l'expression "subordonnée ... aux résultats à l'exportation" telle que constatée par l'Organe d'appel dans les affaires *États-Unis – FSC* et *Canada – Aéronefs* (article 21:5 – *Brésil*), le Canada a émis l'avis qu'un avantage indirect, c'est-à-dire une subvention croisée, qui *pourrait* entraîner une exportation *involontaire ou consécutive*, ne permettait pas de constater qu'une subvention à l'exportation était accordée conformément à l'article 9:1 c). Enfin, le Canada a fait observer que même s'il était vrai que la production de sucre dans les Communautés européennes faisait l'objet d'un régime réglementaire complexe, cette complexité n'était pas en soi la preuve que le sucre C bénéficiait de subventions à l'exportation.

5.23 Le Canada a aussi demandé des éclaircissements en ce qui concernait la relation entre les divers programmes, mesures et transferts dont les plaignants alléguaient qu'ils entraînaient des subventions à l'exportation, et les mesures des pouvoirs publics qui finançaient ostensiblement ces subventions, en d'autres termes, si un tel financement pouvait se produire du fait d'un subventionnement croisé, où était la limite entre les mesures qui entraînaient un subventionnement croisé et celles qui ne le faisaient pas?

5.24 Le Canada a rappelé que l'Organe d'appel avait expliqué que les mots "en vertu de" définissaient la relation entre la mesure des pouvoirs publics et le financement des versements au titre de l'article 9:1 c).²⁸⁴ Cette relation était le lien entre une mesure donnée et le financement des versements "à l'exportation". Le Canada affirmait que ce lien n'existait pas simplement en vertu de mesures des pouvoirs publics qui autorisaient que des versements aient lieu; en fait, les mots "en vertu de" exigeaient qu'il y ait un lien démontrable entre la mesure des pouvoirs publics et les versements prétendument financés par cette mesure.^{285,286}

5.25 La **Chine** a fait observer, s'agissant de la question de la charge de la preuve au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, que les Communautés européennes devaient établir l'"aspect subventionnement à l'exportation" en ce qui concernait les allégations de violation des articles 3, 8, 9 et 10 et supporter les conséquences des doutes éventuels concernant les éléments de preuve présentées par elles au sujet du subventionnement à l'exportation. Les Communautés européennes devaient donc s'acquitter de la charge qui leur incombe en présentant des éléments de preuve suffisants pour établir que la mesure contestée *ne constituait pas une subvention à l'exportation*, ou que *des avantages n'étaient pas accordés* en ce qui concernait une quantité du produit en question *en dépassement du niveau de leur engagement de réduction*, ou *les deux*. Au sujet de l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, la Chine estimait qu'il ne permettait à aucun Membre de l'OMC de déroger aux engagements en matière de subventions à l'exportation qui y étaient prévus. La Chine a rappelé le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC* où il était expliqué que les produits agricoles tant inscrits que non inscrits sur la Liste faisaient l'objet d'engagements en matière de subventions à l'exportation. En ce qui concernait les produits "*inscrits sur la Liste*", un Membre était en droit d'accorder des subventions à l'exportation dans le cadre de l'"autorisation limitée", qui renvoyait spécifiquement aux "niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités" spécifiés dans la Liste de ce Membre. La Chine affirmait que le sucre relevait des produits visés au titre de l'article 2 et de l'Annexe 1 de l'*Accord sur l'agriculture* et avait été "*inscrit sur la Liste*" dans la colonne "Désignation des produits" de la Liste des CE. Puisque le "sucre C" ne sortait pas des produits visés par l'*Accord sur l'agriculture* et qu'il n'était pas désigné séparément dans la

²⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC* (article 21:5 – CE), paragraphe 111.

²⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – *États-Unis et Nouvelle-Zélande II*), paragraphe 130.

²⁸⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – *États-Unis et Nouvelle-Zélande*), paragraphe 113.

²⁸⁶ Communication écrite en tant que tierce partie, paragraphe 28, et déclaration orale du Canada.

Liste, il devrait logiquement être réputé comme faisant partie de la Liste et faisant l'objet des engagements de réduction prévus à l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Si les Communautés européennes considéraient le sucre C comme un produit autre qu'un produit agricole "*inscrit sur la Liste*", il devrait par conséquent être soumis à la "*prohibition*" de l'octroi de subventions à l'exportation pour les produits agricoles "*non inscrits sur la Liste*".

5.26 En ce qui concernait le rôle du document sur les modalités en tant qu'élément pertinent du contexte historique au sens de l'article 31.1 b) de la *Convention de Vienne*, la Chine a rappelé que la note du Président du Groupe sur l'accès aux marchés²⁸⁷ a explicitement exclu l'utilisation des modalités de négociation comme base pour engager une procédure de règlement des différends au titre de l'accord instituant l'OMC. En outre, la Chine a noté que l'Organe d'appel dans l'affaire *CE - Bananes III*²⁸⁸ avait fait observer que l'*Accord sur l'agriculture* ne mentionnait nulle part le document sur les modalités ou toute autre "entente" entre les négociateurs de l'*Accord sur l'agriculture*.

5.27 En ce qui concernait la notion de "coût de production total moyen", la Chine ne voyait pas pourquoi cela ne devrait pas être adopté comme *niveau de référence* ou *critère objectif* pour déterminer si les exportations de sucre C donnaient lieu à des "versements" au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. En outre, rappelant le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, la Chine estimait que puisque les ventes qui procuraient des recettes supérieures sur le marché communautaire du sucre finançaient effectivement une partie des ventes procurant des recettes inférieures sur les marchés mondiaux, "en couvrant la portion des coûts fixes partagés" de production "imputables aux produits dont les prix sont plus bas"²⁸⁹, c'est-à-dire le sucre C, le lien démontrable entre la mesure des pouvoirs publics communautaires et le "financement" était bien établi. L'identification du "coût de production total moyen" doit être illustrée et objective, en tenant compte des éventuels coûts marginaux de la production de sucre communautaire à l'échelle de l'industrie.

5.28 Au sujet de l'interprétation de la note de bas de page figurant dans la Liste des CE, la Chine a rappelé²⁹⁰ que les Communautés européennes avaient, devant le Comité de l'agriculture, fourni l'explication suivante:

"[C]omme l'indique la note de bas de page n°1 du tableau relatif aux subventions à l'exportation figurant à la Partie IV, section II de la Liste CXL, les CE n'ont pas *pris* d'engagement de réduction concernant les exportations de sucre ACP ou indien. Par conséquent, l'aide financière éventuellement accordée n'est pas déclarée à l'OMC. À *titre d'information*, ces exportations représentent environ 1,6 million de tonnes par an."²⁹¹ (pas d'italique dans l'original)

5.29 La Chine estimait que la note de bas de page en cause visait à dispenser les Communautés européennes de "*prendre*" un quelconque engagement de réduction en ce qui concernait une "aide financière éventuellement accordée" et des prescriptions en matière de notification concernant des exportations s'élevant à environ 1,6 million de tonnes par an de sucre "provenant des pays ACP ou d'Inde". La Chine était d'avis que les Communautés européennes devaient démontrer ou établir le fondement juridique permettant d'exempter le "sucre équivalent ACP/Inde" des engagements de

²⁸⁷ Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme – Note du Président du Groupe sur l'accès aux marchés, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993.

²⁸⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*.

²⁸⁹ *Ibid.*, paragraphe 98.

²⁹⁰ *Ibid.*, paragraphe 45.

²⁹¹ Comité de l'agriculture, Rapport succinct de la réunion des 17 et 18 novembre 1998 (G/AG/R/17, 25 janvier 1999), page 38. Voir aussi la première communication de la Thaïlande, paragraphe 95.

réduction. À cause des sens équivoques découlant de la note de bas de page, l'interprétation "en deux parties" que les Communautés européennes donnaient de leurs engagements en matière de subventions – c'est-à-dire des "limites" soumises à réduction en ce qui concernait le sucre "*inscrit dans la Liste*" et "*un plafond fixe*" en ce qui concernait le "sucre équivalent ACP/Inde" – ne saurait selon la Chine se justifier comme correspondant à "un accord commun entre *tous* les Membres".²⁹²

5.30 La **Colombie** a indiqué qu'elle était le huitième exportateur mondial de sucre et que ses coûts de production figuraient parmi les plus faibles et ses rendements par hectare parmi les plus élevés. Eu égard au fait que la Colombie pouvait compter sur un secteur efficace et productif, elle avait beaucoup de difficultés à participer aux échanges internationaux, non seulement dans les Communautés européennes mais aussi dans d'autres pays. Les distorsions du prix du sucre, en particulier celles qui résultaient de la réglementation complexe du marché européen, causaient des problèmes aux exportations colombiennes non seulement en Europe mais aussi sur d'autres marchés où ces distorsions avaient été identifiées comme la raison de l'accès limité de la Colombie. Par conséquent, le présent différend avait une importance aussi bien systémique que commerciale pour la Colombie.

5.31 Se référant à la valeur juridique de la note de bas de page, la Colombie a demandé s'il y avait un fondement juridique permettant d'exclure une quantité de sucre équivalant aux importations des Communautés européennes en provenance d'Inde et des pays ACP des engagements de réduction des subventions à l'exportation. La Colombie était d'avis que, puisque les exceptions à l'OMC devaient être approuvées dans le cadre d'une procédure multilatérale prévue à l'article IX de l'Accord de Marrakech, la possibilité d'accorder une valeur juridique à la note de bas de page serait irréaliste.

5.32 En ce qui concernait le principe de l'estoppel, la Colombie a fait observer qu'il n'avait jamais été reconnu dans la jurisprudence de l'OMC et que le principe lui-même avait une application limitée aux relations bilatérales. En conséquence, même si le Groupe spécial constatait que certains Membres comprenaient que les Communautés européennes étaient exemptées des engagements de réduction, il était impensable qu'une telle "entente bilatérale" puisse s'appliquer dans le contexte multilatéral.

5.33 La Colombie estimait qu'il y avait deux types d'engagements en matière de subventions à l'exportation. Le premier concernait la réduction et la prohibition conformément aux articles 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*. La combinaison des disciplines convenues au titre de ces articles impliquait, d'après la Colombie, que les subventions inscrites par les Membres dans leurs Listes devaient être réduites conformément aux disciplines multilatérales. De même, selon son interprétation, les subventions pour lesquelles aucun engagement d'élimination progressive n'avait été pris devraient être prohibées.

5.34 Le deuxième type d'engagement en matière de subventions à l'exportation, a continué la Colombie, concernait l'anticonournement et était régi par l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. La Colombie était d'avis que l'article 10:1 s'appliquait uniquement aux subventions expressément permises. Son objectif était de réglementer la manière dont ces subventions étaient appliquées pour éviter qu'une telle application n'entraîne ou ne menace d'entraîner un contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation.²⁹³

5.35 La **Côte d'Ivoire**²⁹⁴ a fait observer que, en contestant le régime communautaire applicable au sucre, les plaignants remettaient en question la base de la coopération entre la Côte d'Ivoire et les Communautés européennes. Si elles aboutissaient, les allégations des plaignants auraient de graves conséquences socioéconomiques pour le pays. La Côte d'Ivoire a expliqué que l'industrie sucrière était très importante pour l'économie du pays. Elle avait commencé comme une tentative audacieuse

²⁹² Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale de la Chine.

²⁹³ Déclaration orale de la Colombie en tant que tierce partie.

²⁹⁴ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

des pouvoirs publics dans les années 70 de diversifier la production agricole et de créer ainsi un pôle de développement régional dans le nord du pays. Ces quelques dernières années, l'industrie sucrière avait connu un développement incontestable depuis que la Côte d'Ivoire avait privatisé ce secteur en 1997. Aujourd'hui, l'industrie était représentée par deux entreprises, Sucaf-Ci et Sucreivoire, la production de sucre étant la deuxième activité la plus importante après le coton dans le nord de la Côte d'Ivoire.

5.36 Au cours des cinq dernières années, 85 millions d'euros avaient été investis pour accroître la production de sucre du pays, qui était ainsi passée de 120 000 tonnes en 1997 à 170 000 tonnes aujourd'hui, dépassant la consommation locale de quelque 20 000 tonnes par an. La plus grande partie de cette quantité était exportée vers les Communautés européennes au titre du Protocole sur le sucre et de l'arrangement SPS, représentant 15 pour cent environ des recettes que la Côte d'Ivoire tirait du sucre.

5.37 L'industrie sucrière, a continué la Côte d'Ivoire, employait directement 2 000 personnes environ et 5 000 autres indirectement, ce qui, dans le contexte africain, représentait des revenus assurant la subsistance d'environ 200 000 personnes. En plus des quelque 22 000 hectares de plantations industrielles, quelque 2 400 hectares étaient des plantations villageoises, une politique encouragée par les pouvoirs publics qui avait permis la réinsertion de quelque 800 familles.

5.38 En conclusion, la Côte d'Ivoire, qui ne souhaitait pas voir le seul arrangement efficace de coopération internationale détruit, espérait que le Groupe spécial contribuerait à mettre le développement, en tant qu'objectif primordial, au cœur des débats.²⁹⁵

5.39 **Cuba** a indiqué que le sucre était l'un de ses principaux produits d'exportation mais qu'elle souhaitait aussi éviter l'érosion des préférences tarifaires accordées aux États ACP au titre du régime communautaire applicable au sucre. Cuba considérait que le présent différend devait être examiné à la lumière des objectifs fondamentaux de GATT de 1994, qui comportaient le relèvement des niveaux de vie et le développement progressif des économies, tout en accordant une attention particulière au fait que la réalisation de ces objectifs était "spécialement urgente" pour les économies les moins avancées.

5.40 Les recettes d'exportation, a poursuivi Cuba, jouaient un rôle crucial dans nombre d'économies sous-développées en tant que principale source de subsistance et facteur important de développement économique. L'ampleur de ces recettes dépendait des prix que les pays payaient pour les produits essentiels importés, du volume de leurs exportations et des prix qui étaient payés pour les produits qu'ils exportaient. Par conséquent, l'accès préférentiel accordé par les Communautés européennes au sucre provenant des pays ACP était essentiel pour les économies de ces pays et compensait, bien que dans une mesure limitée, les termes de l'échange inéquitables auxquels leurs économies sous-développées étaient soumises.

5.41 Cuba estimait donc que le premier point à examiner dans le présent différend devrait être la disposition figurant dans le préambule de l'*Accord sur l'agriculture* selon laquelle "... dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés Membres tiendraient pleinement compte des besoins et de la situation particuliers des pays en développement Membres en prévoyant une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour ces Membres ...". En outre, Cuba estimait que le but de ces dispositions sur les préférences était d'encourager le développement des États ACP afin de réduire et d'éliminer progressivement la pauvreté dans ces pays et de les intégrer dans le courant principal des échanges mondiaux. Ces objectifs étaient compatibles avec les buts et principes de

²⁹⁵ Déclaration orale de la Côte d'Ivoire en tant que tierce partie.

l'OMC et avec la notion de dimension développement établie lors de la Conférence ministérielle de Doha, qui était la ligne de force des négociations en cours.

5.42 Les **Fidji**²⁹⁶ ont fait observer qu'elles avaient un intérêt substantiel dans le présent différend, en leur qualité de grand producteur et exportateur de sucre vers les Communautés européennes au titre du Protocole sur le sucre. Elles ont expliqué que les exportations de sucre brut des Fidji vers les Communautés européennes constituaient 40 à 50 pour cent de leur PIB annuel dans le secteur agricole, ou 12 à 15 pour cent du PIB national. Le sucre permettait au pays de dégager entre 250 et 300 millions de dollars par an en devises. Le Protocole sur le sucre ACP-CE et, plus récemment, l'Accord sucre préférentiel spécial (SPS) pour l'importation de sucre de canne, faisaient partie intégrante du régime communautaire applicable au sucre actuel auquel ils étaient pleinement incorporés. La quantité totale importée par les Communautés européennes était de 1 294 700 tonnes d'équivalent sucre blanc. La part des Fidji dans cette quantité approuvée était de 165 348,3 tonnes d'équivalent sucre blanc. Environ 60 pour cent des exportations de sucre des Fidji étaient vendus au titre du Protocole sur le sucre et de l'Accord SPS. Au cours des cinq années précédentes, c'est-à-dire entre 1998 et 2002, le sucre a représenté de manière constante entre 83 pour cent et 87 pour cent des importations communautaires en provenance des Fidji.

5.43 Les Fidji alléguaient que les arrangements spéciaux comme le Protocole sur le sucre étaient spécifiquement permis au titre de l'article XXXVI:4 du GATT. Se référant au texte de cet article, les Fidji étaient d'avis que l'accès aux marchés et les prix rémunérateurs garantis obtenus pour leurs exportations de sucre vers les Communautés européennes étaient effectivement des mesures destinées à aider les États ACP, qui étaient dépendants d'un ou de deux produits primaires, à dégager les recettes en devises qui étaient essentielles à leur développement social et économique. Ces arrangements spéciaux étaient spécifiquement permis au titre de la disposition précitée du GATT de 1994 et devraient être pris en considération par le Groupe spécial pour se prononcer sur le présent différend.

5.44 Se référant à l'*Accord sur l'agriculture*, les Fidji ont rappelé que l'article 15:1 reconnaissait spécifiquement qu'un traitement différencié et plus favorable pour les pays en développement Membres faisait partie intégrante de cet accord. En outre, les Fidji ont aussi demandé au Groupe spécial d'examiner les implications sur les considérations autres que d'ordre commercial, aux termes de l'article 20 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, que pourraient avoir les décisions qu'il prendrait dans le présent différend. Les Fidji faisaient observer que leurs préférences commerciales de longue date avec les Communautés européennes en ce qui concernait les exportations de sucre au titre du Protocole sur le sucre ACP-CE étaient précisément le type de préférences commerciales qui devraient être protégées au titre des règles commerciales multilatérales de l'OMC.

5.45 Les Fidji ont souligné que les divers éléments du régime communautaire applicable au sucre (le sucre "C", le prix d'intervention, les 1,6 million de tonnes de sucre que les Communautés européennes avaient le droit d'exporter au titre du Cycle d'Uruguay, etc.) étaient interdépendants. Si un aspect était fragilisé, les autres éléments s'en ressentiraient. Si cela se produisait, la cohérence et l'administration harmonieuse du régime applicable au sucre s'effondreraient, ébranlant en même temps le fondement même et les éléments essentiels du Protocole sur le sucre, au titre duquel les Fidji vendaient leur sucre aux Communautés européennes.²⁹⁷

5.46 Le **Guyana**²⁹⁸ a souligné que les diverses composantes du régime communautaire applicable au sucre dépendaient l'une de l'autre d'une manière si systémique que les plus grandes précautions devaient être prises lorsqu'on tentait de réajuster son mécanisme. Démanteler un quelconque aspect

²⁹⁶ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

²⁹⁷ Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale des Fidji.

²⁹⁸ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

particulier du régime pourrait avoir tendance à affaiblir et à endommager la structure même de l'accord préférentiel: son système de quotas, sa structure de prix et son système de compensation. L'impact que pourrait avoir chaque changement proposé devrait donc être pris en considération pour évaluer ses incidences globales sur le système commercial mondial.

5.47 Le Guyana a expliqué que son économie dépendait lourdement du commerce international. Les importations dépassaient la valeur du PIB et le niveau des exportations n'était pas sensiblement inférieur. Ce qui revêtait une importance toute particulière, toutefois, était que la majeure partie des exportations du pays était tributaire des marchés préférentiels. Le sucre et le riz, qui n'auraient ni l'un ni l'autre pu être vendus dans un cadre concurrentiel à l'étranger en l'absence de marchés et de prix garantis, occupaient une place prédominante dans le secteur agricole traditionnel, représentant près des trois quarts de la production agricole et près de la moitié de l'économie totale. Les exportations du Guyana vers les Communautés européennes représentaient plus de 90 pour cent des ventes du pays à l'extérieur des Caraïbes et étaient le fondement même de l'industrie sucrière nationale et de l'économie de la nation tout entière. Vingt pour cent du PIB du Guyana, et plus de 50 pour cent de son produit agricole, provenaient du sucre. Sur l'ensemble de la population, une personne sur cinq au Guyana dépendait du sucre.

5.48 Le Guyana a fait observer que si la contestation aboutissait, les Communautés européennes pourraient être obligées de réformer leur régime applicable au sucre. Cela pourrait entraîner une réduction substantielle du prix d'intervention payé pour les importations préférentielles de sucre brut. Pour plusieurs raisons, le Guyana, comme la plupart des pays ACP, trouverait presque impossible d'accroître sa productivité pour lui permettre d'être concurrentiel sur les marchés européens. La suppression ou la réduction des préférences pour le sucre au Guyana aurait une influence tout à fait catastrophique non seulement sur les économies rurales mais sur l'économie nationale dans son ensemble. L'effondrement des préférences mènerait à la désintégration sociale et économique.²⁹⁹

5.49 L'Inde considérait que le présent différend avait une grande importance systémique non seulement s'agissant de préciser les droits et obligations des parties au titre de l'*Accord sur l'agriculture* de l'OMC mais aussi du point de vue de son incidence sur le Cycle de Doha. Elle notait que les plaignants avaient expressément déclaré qu'ils n'avaient soulevé aucune question concernant l'accès préférentiel accordé par les Communautés européennes au sucre provenant des pays ACP et d'Inde. Elle a rappelé la déclaration figurant dans le préambule de l'*Accord sur l'agriculture* selon laquelle "... [D]ans la mise en œuvre de leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés Membres tiendraient pleinement compte des besoins et de la situation particuliers des pays en développement Membres en prévoyant une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour ces Membres, y compris la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux convenue lors de l'examen à mi-parcours ...". L'accès préférentiel accordé par les Communautés européennes au sucre provenant des pays ACP et d'Inde s'était traduit par des avantages économiques importants, en particulier pour les pays ACP. L'Inde espérait en conséquence que l'accès préférentiel au marché communautaire dont bénéficiait le sucre provenant des pays ACP et d'Inde ne serait pas compromis à cause du présent différend. En même temps, l'Inde comprenait qu'il soit important pour les plaignants d'assurer une libéralisation authentique et rapide des marchés d'exportation des produits agricoles. L'Inde a fait observer que les décisions rendues par l'Organe d'appel et les groupes spéciaux chargés du règlement des différends dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* avaient précisé que le terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* couvrait aussi bien les versements en nature à un exportateur sous forme d'intrants qui étaient vendus à prix réduits³⁰⁰ que, lorsqu'il y avait une seule chaîne de production, le financement d'exportations effectuées au-dessous du coût de

²⁹⁹ Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale du Guyana.

³⁰⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 113 et 114.

production par le biais de "prix hautement rémunérateurs" sur le marché intérieur qui couvraient entièrement tous les coûts fixes.³⁰¹

5.50 La question de savoir si un versement particulier était financé par une mesure des pouvoirs publics, a poursuivi l'Inde, devait être examinée du point de vue de la mesure et de l'intervention des pouvoirs publics en général qui permettaient un transfert de ressources vers un producteur exportateur.³⁰² L'Inde considérait que la question essentielle était de savoir si "... la mesure des pouvoirs publics jou[ait] un rôle dans la fourniture à un pourcentage important de producteurs des ressources qui leur permett[aient] de vendre au-dessous des coûts de production".³⁰³ De plus, une subordination à l'exportation existait car "[c]e n'[était] qu'en établissant des contrats d'exportation et en exportant effectivement [le produit agricole en question] que les producteurs et transformateurs [pouvaient] effectuer des transactions en dehors du cadre réglementaire ... qui s'appliqu[ait] aux transactions sur le marché [intérieur] ...". Dans un tel cas, le versement est effectué "à l'exportation du produit agricole". Il n'était pas juste de dire que les principes ci-dessus mèneraient à confondre la distinction entre soutien interne et subventions à l'exportation. De l'avis de l'Inde, lorsqu'il y avait une seule chaîne de production et que les quantités produites devaient être vendues sur deux marchés séparés, le soutien interne se traduirait aussi par une subvention à l'exportation si deux conditions étaient remplies: i) le cadre réglementaire garantissait, par exemple, par le biais des mécanismes de soutien des prix intérieurs et des obstacles à l'importation, que les recettes tirées des ventes intérieures suffisaient à elles seules à couvrir l'intégralité des coûts fixes de production; ii) il y avait des quotas qui limitaient la quantité maximum que le producteur pouvait vendre sur les marchés intérieurs et la production excédentaire devait être exportée.

5.51 Si ces conditions étaient remplies, un cultivateur ou transformateur d'un produit agricole rationnel produirait certainement des quantités plus importantes du produit que celles qui pourraient être vendues sur le marché intérieur à condition qu'il ait un débouché pour les quantités excédentaires en termes d'exportation, en particulier à des prix supérieurs à son coût de production marginal. Ce n'est qu'en exportant les quantités excédentaires que le cultivateur ou le transformateur pourrait tirer tout le profit de ce type de subventions. Dans le contexte de ce type de cadre réglementaire, par conséquent, les Membres accordaient de fait des subventions à l'exportation qui étaient déguisées sous forme de soutien interne.

5.52 En outre, a poursuivi l'Inde, une fois l'existence d'une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) constatée, il était presque inévitable que l'acheteur étranger des produits agricoles subventionnés puisse aussi être considéré comme recevant un avantage transmis par le producteur exportateur. Cela ne signifiait pas toutefois que le producteur exportateur n'avait pas reçu une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c).

5.53 En ce qui concernait l'applicabilité de l'*Accord SMC* aux subventions à l'exportation de produits agricoles, l'Inde a déclaré que l'article 13 c) ii) de l'*Accord sur l'agriculture* reconnaissait qu'une subvention à l'exportation qui n'était pas compatible avec les obligations souscrites au titre de l'*Accord* pouvaient donner lieu à une action au titre des articles 3, 5 et 6 de l'*Accord SMC*. L'Inde considérait également que, au titre de l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, les dispositions de l'*Accord SMC* s'appliquaient à une subvention à l'exportation d'un produit agricole qui n'était pas compatible avec les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*.³⁰⁴

³⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 139, 140, 145 et 146.

³⁰² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 119 et 120.

³⁰³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 147.

³⁰⁴ *Ibid.*, paragraphe 6 de la communication de l'Inde en tant que tierce partie.

5.54 Se référant au principe de la bonne foi, l'Inde a rappelé la décision de l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*, selon laquelle la liste d'un Membre était ordinairement traitée comme faisant partie de l'Accord et l'Accord, avec les listes des Membres, représentait l'équilibre négocié des concessions.³⁰⁵ Les Membres acceptent souvent de devenir partie à un accord ou de le ratifier en partant de l'hypothèse que leurs listes ont été acceptées par leurs partenaires commerciaux de bonne foi. Par conséquent, l'Inde estimait que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel devraient hésiter à constater qu'un conflit existait entre une liste et les dispositions de fond d'un accord visé.

5.55 L'Inde estimait qu'il fallait établir une distinction claire au titre de l'*Accord sur l'agriculture* entre les situations suivantes: la première, dans laquelle un Membre prenait certains engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités en ce qui concernait un produit inscrit sur sa Liste mais n'incluait pas certaines subventions à l'exportation; et la deuxième, dans laquelle un Membre spécifiait expressément dans sa Liste, que ce soit par le biais d'une note de bas de page ou par un autre moyen, qu'il limitait ses engagements de réduction en ce qui concernait certaines subventions à l'exportation. Dans le premier cas, en lisant les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, l'Inde était d'avis que si un Membre prenait des engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités mais n'incluait pas dans sa Liste un type particulier d'exportations subventionnées, il n'avait pas le droit de continuer à maintenir ces subventions à l'exportation dans la mesure où ces dernières excédaient les engagements en matière de dépenses budgétaires ou de quantités figurant dans sa Liste. Lorsqu'un Membre invoquait une "erreur dans l'établissement de la Liste" à cause d'une interprétation incorrecte de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, il ne faisait rien d'autre qu'admettre une erreur de droit. Une erreur de droit, pour sa part, ne pourrait jamais excuser le fait de ne pas se conformer à une obligation conventionnelle de fond. En outre, le principe de la bonne foi en droit international public ne pourrait pas s'appliquer pour excuser un Membre qui a admis une erreur de droit. L'article 3:10 du *Mémoire d'accord* ne pourrait pas non plus s'appliquer dans cette situation parce qu'il exigeait seulement d'une partie qu'elle engage une procédure de règlement des différends au titre du *Mémoire d'accord* de bonne foi, et non que les obligations d'une partie au titre d'un "accord visé", tel que défini à l'article 1:1 du *Mémoire d'accord*, soient comprises conformément à sa propre interprétation erronée d'une disposition particulière d'un accord visé.

5.56 L'invocation d'une "erreur dans l'établissement de la Liste" attribuable à une interprétation erronée des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* doit toutefois être distinguée de la deuxième situation mentionnée au début du paragraphe précédent. L'Inde estimait qu'une disposition figurant dans la Liste d'un Membre, que ce soit par le biais d'une note de bas de page ou par un autre moyen, qui limitait ses engagements de réduction des subventions à l'exportation, était compatible avec les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. En se fondant sur son analyse des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* se rapportant aux subventions à l'exportation, c'est-à-dire les articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, l'Inde notait entre autres qu'au titre de l'article 8, un Membre était tenu de ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et conformément aux engagements spécifiés dans sa Liste. Elle notait en outre qu'il n'y avait pas de définition dans l'*Accord sur l'agriculture* des termes "engagements de réduction" ni de disposition quelconque qui spécifiait l'étendue et la portée des engagements de réduction concernant les subventions à l'exportation qui devaient être pris par un Membre aux fins de l'article 3:3 ou de l'article 9:1. L'Inde faisait valoir que même si l'alinéa 2 b) iv) de l'article 9 prévoyait une réduction des subventions à l'exportation des Membres, cela ne s'appliquait que dans le contexte d'un dépassement des niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires ou de quantités spécifiés dans la Liste d'un Membre pour la deuxième à la cinquième année de la période de mise en œuvre. Cela ne s'appliquait pas lorsque la Liste d'un Membre limitait ses engagements de réduction des subventions à l'exportation et ne comprenait pas d'engagements en matière de dépenses budgétaires ou de quantités. Enfin, l'Inde était d'avis que la seule entente parmi les Membres sur l'étendue des

³⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 109.

engagements de réduction était le "document sur les modalités", qui, d'après elle, n'était pas un accord visé. Par conséquent, il ne pouvait pas être appliqué par l'intermédiaire du *Mémorandum d'accord*.

5.57 D'après cette analyse, l'Inde déduisait que les articles 3:3, 8 et 9:1 ne s'appliqueraient pas lorsqu'un Membre n'avait pas pris d'engagement de réduction des dépenses budgétaires et des quantités dans sa Liste ou avait expressément limité ses engagements de réduction des subventions à l'exportation. L'Inde faisait valoir que dans les cas où un Membre avait *effectivement* pris des engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités dans sa Liste en ce qui concernait les subventions à l'exportation d'un produit particulier, les articles 3:3 et 8 exigeaient certainement de ce Membre qu'il respecte ces engagements.³⁰⁶

5.58 La **Jamaïque**³⁰⁷ a fait observer que le sucre restait son principal produit agricole d'exportation, représentant près de 40 pour cent des recettes tirées de toutes les exportations de produits agricoles. L'agro-industrie du sucre restait la mieux intégrée de Jamaïque, faisant intervenir non seulement la culture de la canne à sucre mais aussi la fabrication de sucre, de rhum et de mélasses. Plus de 40 pour cent des terres en culture permanente étaient des plantations de canne à sucre. D'après les estimations, près de 200 000 personnes, soit 8 pour cent de la population jamaïcaine, qui s'élevait à 2,5 millions de personnes, profitaient directement et indirectement de l'industrie.

5.59 Les recettes tirées de l'exportation du sucre, essentiellement vers les Communautés européennes, s'étaient élevées à environ 78 millions de dollars pendant la campagne 2002/03. Les recettes étaient un aspect important de l'intérêt qu'avait la Jamaïque dans le présent différend. Le mécanisme de fixation des prix qui était à la base de ces recettes était un élément essentiel du Protocole sur le sucre. Un dérèglement de ce mécanisme aurait une incidence défavorable sur les arrangements préférentiels couverts par le Protocole sur le sucre et pourrait entraîner la disparition de l'industrie, ce qui provoquerait un taux de chômage élevé dans les zones rurales et une intensification des migrations des zones rurales vers les zones urbaines, entraînant de graves perturbations sociales et économiques.

5.60 En ce qui concerne les arguments juridiques et l'intérêt systémique de la Jamaïque, cette dernière a noté que les plaignants et diverses tierces parties avaient fait valoir que la charge incombait aux Communautés européennes de prouver que les quantités de sucre exportées qui dépassaient leurs engagements de réduction n'avaient pas été subventionnées comme prescrit à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Mais une analyse de la jurisprudence de l'OMC montrerait, selon la Jamaïque, qu'il ne s'agissait là que d'un aspect de la question de la charge de la preuve. Les plaignants avaient au départ la charge de démontrer que les exportations de sucre des Communautés européennes bénéficiaient de subventions à l'exportation en violation des obligations contractées par les Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture* de l'OMC. De l'avis de la Jamaïque, la jurisprudence de l'OMC exigeait que la partie à laquelle incombait la charge de la preuve établisse des éléments *prima facie* comme indiqué dans le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses*³⁰⁸ qui avait été cité dans pratiquement tous les différends ultérieurs lorsqu'une question liée à la charge de la preuve s'était posée.

5.61 Se référant au rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles* dans lequel il avait été établi que si la partie à laquelle incombait la charge de la preuve ne parvenait pas à établir *prima facie* le bien-fondé de ses allégations, le groupe spécial n'avait aucune base lui permettant de prendre une décision spécifique sur la question en cause³⁰⁹, la Jamaïque a estimé que si les Communautés

³⁰⁶ Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale de l'Inde.

³⁰⁷ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³⁰⁸ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Chemises et blouses de laine*, paragraphe 14.

³⁰⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphes 7.231 à 7.233.

européennes avaient réfuté avec succès les arguments des plaignants ou simplement présenté des communications qui contrebalançaient celles qu'ils avaient présentées, le Groupe spécial devrait se prononcer en faveur des Communautés européennes, conformément à la jurisprudence de l'OMC.

5.62 En ce qui concernait la note de bas de page figurant dans la Liste des CE, la Jamaïque était d'avis qu'elle faisait partie intégrante des engagements des Communautés européennes concernant le sucre. La Jamaïque considérait que l'interprétation de la Liste ne relevait pas du mandat du Groupe spécial mais que si le Groupe spécial devait examiner cette question, une interprétation correcte de la note de bas de page conformément aux règles générales d'interprétation de la *Convention de Vienne* permettrait aux Communautés européennes d'exporter 1,6 million de tonnes, avec le bénéfice de restitutions à l'exportation, correspondant à leurs importations de sucre ACP/Inde.³¹⁰

5.63 Le **Kenya**³¹¹ a indiqué qu'il faisait partie d'un large bloc de pays en développement placés sous les auspices des pays ACP dont le partenariat avec les Communautés européennes avait pour objectif à long terme d'éliminer la pauvreté et d'encourager le développement dans les pays ACP. Les exportations de sucre ACP vers les Communautés européennes créaient l'accès aux marchés nécessaire et faisaient partie de l'arrangement ACP-CE. Le sucre est l'une des rares grandes cultures commerciales du Kenya. La superficie cultivée moyenne était estimée à 100 000 hectares, produisant 4 millions de tonnes par an et employant plus de 200 000 petits agriculteurs. Le secteur sucrier au Kenya revêtait une importance cruciale car il contribuait directement et indirectement au PIB en termes d'emploi, de source de revenus pour l'État, de pourvoyeur de devises, de réduction de la pauvreté et de développement rural.

5.64 La question des subventions soulevée par les plaignants mettait en cause le fondement même sur lequel reposait l'arrangement entre les CE et les pays ACP et compromettait les perspectives d'élimination de la pauvreté dans des pays en développement tels que le Kenya. Cet arrangement avait fourni au Kenya l'assurance de prix et de revenus stables pour les petits exploitants, sans mentionner l'investissement dans l'industrie sucrière à une époque où le flux des investissements étrangers directs avait diminué de manière catastrophique. Au sujet de l'article 3:5 du *Mémoire d'accord*, le Kenya a affirmé que l'allégation des plaignants aurait un effet négatif sur un large groupe de pays en développement, y compris le Kenya, du fait que les plaignants avaient *prima facie* négligé le principe fondamental qu'il énonçait.

5.65 Le Kenya a fait observer que la dérogation dont bénéficiaient les Communautés européennes et les pays ACP aux obligations des Communautés européennes au titre du paragraphe 1 de l'article premier de l'Accord général en ce qui concernait le traitement préférentiel accordé aux produits en provenance des États ACP avait été accordée de bonne foi par tous les Membres de l'OMC, y compris les plaignants. L'objectif premier de cette dérogation était de préserver les intérêts des pays ACP dont les économies étaient lourdement tributaires de l'exportation de quelques produits primaires. Cela devrait selon le Kenya être pris en considération par le Groupe spécial. Cette dérogation était pleinement conforme à la Décision de 1979 sur le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement dans le système commercial multilatéral.

5.66 Le Kenya a rappelé que l'agriculture était fondamentale pour la plupart des pays ACP participant en tant que tierces parties au présent différend. Il a aussi souligné l'importance économique de l'industrie sucrière au Kenya, et en fait dans les pays ACP, puisqu'il constituait la pierre de touche de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la plupart de ces pays.³¹²

³¹⁰ Déclaration orale de la Jamaïque en tant que tierce partie.

³¹¹ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³¹² Déclaration orale du Kenya en tant que tierce partie.

5.67 **Madagascar**³¹³ a rappelé l'histoire de la production de la canne à sucre à Madagascar qui avait commencé en 1917 à l'instigation de la puissance coloniale française. Déjà à l'époque, la production était axée vers l'exportation et les cinq unités de production qui existaient alors étaient toujours là aujourd'hui. Ces entreprises sucrières jouaient un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté dans le pays, constituant la force motrice du développement socioéconomique des cinq régions dans lesquelles elles étaient implantées.

5.68 Madagascar a expliqué que les avantages provenant de la culture de la canne à sucre ne se limitaient pas à la production de sucre. Sur les 2 millions de tonnes de sucre de canne produites chaque année, 900 000 tonnes étaient transformées par l'industrie sucrière; le reste allait aux distilleries ou était destiné à d'autres usages. En outre, l'industrie sucrière était un employeur non négligeable, absorbant 3,82 pour cent de la population active et assurant 5,65 pour cent des emplois dans l'agriculture. L'industrie sucrière offrait aussi des services dans les domaines de la santé, de l'éducation, des routes et de l'électricité, car l'État n'avait souvent pas les moyens budgétaires appropriés.

5.69 De récents inventaires, a poursuivi Madagascar, avaient démontré que le pays avait un énorme potentiel de terres exploitables pour la production de canne à sucre. Même si Madagascar souffrait périodiquement d'ouragans tropicaux, son climat était favorable à la production de la canne à sucre, un fait reconnu par les investisseurs étrangers. Ainsi, la production de la canne à sucre avait dans l'économie de Madagascar un rôle qui était non seulement multifonctionnel mais aussi vital. Par conséquent, a conclu Madagascar, en tant que pays moins avancé producteur et exportateur de sucre, elle appréhendait vivement une décision du Groupe spécial qui confirmerait les allégations des plaignants. L'accès au marché communautaire, à des prix garantis, était essentiel au développement durable de l'industrie sucrière et de ses "satellites".³¹⁴

5.70 Le **Malawi**³¹⁵ a dit qu'il était un petit pays enclavé faisant partie des pays les moins avancés, dont l'économie était lourdement tributaire de produits de base tel que le sucre. Il estimait que l'industrie sucrière jouait un rôle très essentiel en matière de développement en fournissant des emplois et d'autres services sociaux dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le logement et les infrastructures. En outre, l'industrie sucrière avait été à l'origine de la transformation socioéconomique des zones rurales où les entreprises sucrières étaient implantées, ce qui s'était traduit par l'apparition de petites communes s'occupant activement de commerce et d'autres activités connexes. De petites entreprises offrant des services à l'industrie et à ses employés s'étaient développées.

5.71 L'importance économique de l'industrie sucrière dans le développement socioéconomique du Malawi et son incidence positive sur la lutte contre la pauvreté étaient attestées par le fait qu'elle employait directement plus de 15 000 personnes pour les travaux des champs et dans les usines. Directement et indirectement, l'industrie sucrière assurait la subsistance de plus de 95 000 personnes. Depuis l'introduction du traitement préférentiel au titre du Protocole sur le sucre dont le Malawi était devenu bénéficiaire, le sucre avait remplacé le thé au deuxième rang des principaux pourvoyeurs de devises, après le tabac seulement. Le régime ACP-CE applicable au sucre fournissait la stabilité et la prévisibilité des prix nécessaires pour attirer l'investissement. L'industrie était maintenant cotée à la bourse locale, offrant aux Malawiens la possibilité de détenir des actions.

5.72 Les recettes en devises provenant des exportations de sucre avaient contribué notablement au budget de l'État en élargissant la base de l'imposition aussi bien des sociétés que des revenus. Il va sans dire que la contribution de l'industrie au PIB du Malawi était devenue importante.

³¹³ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³¹⁴ Déclaration orale de Madagascar en tant que tierce partie.

³¹⁵ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

5.73 Le Malawi a indiqué qu'il avait longtemps été tributaire du tabac en tant que premier pourvoyeur de devises et élément essentiel de développement. Mais le tabac connaissait de nombreux problèmes dus à la campagne mondiale de lutte contre le tabagisme. Le Malawi devait donc diversifier son économie et le sucre offrait la solution de rechange la plus viable. C'était autant de défis énormes pour un petit PMA enclavé tributaire des produits de base. Pour que le Malawi soit économiquement viable et qu'il passe au niveau de développement supérieur, il devait continuer de faire d'énormes sacrifices. L'issue du présent différend pourrait donc très bien déterminer l'orientation et le résultat des efforts de développement du Malawi face à ces défis considérables. Seule une issue positive garantirait la compétitivité du Malawi dans ses activités commerciales et liées au commerce.³¹⁶

5.74 **Maurice**³¹⁷ a expliqué que l'industrie sucrière jouait un rôle multifonctionnel dans le pays, ayant aussi bien une incidence économique qu'un impact socioéconomique, énergétique et environnemental. Elle a indiqué que 50 pour cent des terres du pays étaient consacrées à l'agriculture, dont 90 pour cent étaient utilisées pour la production de la canne à sucre. De plus, 90 pour cent des recettes tirées des exportations de produits agricoles provenaient des exportations de sucre, les recettes brutes tirées de l'exportation du sucre s'élevant à quelque 330 millions de dollars, soit 20 pour cent du total des exportations de marchandises. Les recettes nettes tirées des exportations de sucre couvraient 75 pour cent de la facture des importations alimentaires d'un pays qui devait importer la quasi-totalité des vivres dont il avait besoin; cette capacité d'achat de denrées alimentaires était, a affirmé Maurice, essentielle pour sa sécurité alimentaire.

5.75 En outre, sur une population de 1,2 million d'habitants, quelque 200 000 personnes étaient directement ou indirectement dépendantes du secteur sucrier pour leur subsistance et les recettes tirées du sucre étaient utilisées pour offrir à l'industrie des services clés tels que recherche et assurance. Maurice a continué en disant que l'électricité produite par les sucreries ou les centrales thermiques utilisant de la bagasse, source renouvelable d'énergie respectueuse de l'environnement, représentait 25 pour cent de la production nationale. L'utilisation de la bagasse dans une île n'ayant pas de combustible fossile était un élément clé de la stratégie énergétique. S'agissant de l'impact sur l'environnement de l'industrie sucrière, Maurice faisait observer que la canne à sucre était de loin le séquestrateur de carbone le plus important de toutes les plantes cultivées. Le rendement élevé par hectare de la canne à sucre a contribué à atténuer l'accroissement de l'effet de serre.

5.76 Maurice était essentiellement restée un exportateur d'un seul produit, non pas par choix mais du fait des contraintes inhérentes à un petit pays insulaire situé dans une zone cyclonique. Compte tenu de l'importance globale de l'industrie sucrière, toute perturbation du régime communautaire applicable au sucre entraînerait une diminution importante des recettes d'exportation de Maurice et porterait gravement atteinte à l'économie, au tissu social et à l'environnement fragiles de l'île.

5.77 Maurice estimait que les exportations de sucre de Maurice ou des autres États ACP fournisseurs de sucre vers les Communautés européennes n'affectaient pas l'équilibre des intérêts établi entre les diverses parties prenantes dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre. Bien que les exportations des pays ACP vers les Communautés européennes aient depuis 1975 augmenté, passant de 1,3 million de tonnes à 1,6 million de tonnes, elles ne pourraient pas être réputées créer une quelconque distorsion du marché. L'accord commercial ACP-CE relatif au sucre était un pilier important du régime communautaire applicable au sucre et toute décision favorable aux plaignants ne pourrait que mettre en péril la survie de l'économie de Maurice et des autres États ACP.³¹⁸

³¹⁶ Déclaration orale du Malawi en tant que tierce partie.

³¹⁷ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³¹⁸ Déclaration orale de Maurice en tant que tierce partie.

5.78 La **Nouvelle-Zélande** a mentionné le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* et fait valoir que dans le contexte de l'article 9:1 c), les "versements" comprenaient les recettes sacrifiées.³¹⁹ La détermination sur le point de savoir s'il y a des "versements" "exige une comparaison entre le prix effectivement demandé par le fournisseur des biens ou des services ... et un certain critère ou niveau de référence objectif qui reflète la valeur adéquate des biens ou des services pour leur fournisseur ...".³²⁰ Le "critère ou niveau de référence objectif" identifié par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* était le coût de production total moyen. En conséquence, lorsqu'un producteur vendait un produit à un prix inférieur au coût de production, il y avait "versement" au sens de l'article 9:1 c). La Nouvelle-Zélande estimait que les plaignants avaient fourni des éléments de preuve factuels démontrant que les producteurs de sucre C appliquaient à leurs exportations un prix qui était inférieur au coût de production total moyen du sucre C et que les Communautés européennes n'avaient produit aucun élément de preuve démontrant le contraire. Elles n'avaient pas non plus cherché à donner un niveau de référence autre que celui du coût de production total moyen, qui était appliqué dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*. Il y avait donc "versement" dans le contexte de l'article 9:1 c). La tentative faite par les Communautés européennes de suggérer que cette conclusion devrait porter sur le point de savoir s'il y avait ou non un intermédiaire participant à l'exportation de sucre n'avait aucune base logique ni aucun fondement juridique.

5.79 La Nouvelle-Zélande a souligné que, contrairement à ce que les Communautés européennes faisaient valoir, il n'était pas nécessaire de démontrer l'existence d'un "avantage" au sens de l'article 1.1 b) de l'Accord SMC pour satisfaire aux prescriptions de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture puisque les termes de l'article 9:1 c) établissaient une définition "autonome" d'une subvention à l'exportation qui pouvait être appliquée selon ses propres termes, comme cela avait été fait dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*. En tout état de cause, même si un tel "avantage" devait être démontré, il en existait clairement un. Les producteurs peuvent exporter du sucre "C" sans enregistrer de perte (au contraire ils dégagent ce faisant un bénéfice) parce qu'ils n'ont besoin que de couvrir leurs coûts marginaux et reçoivent donc un avantage.

5.80 La Nouvelle-Zélande estimait comme les plaignants que les versements accordés au sucre C dépendaient de l'exportation du sucre C ou y étaient subordonnés. Si du sucre C n'était pas exporté, aucun versement n'était effectué (il n'y avait pas de recettes sacrifiées). Le sucre C ne pouvait être qu'exporté – il ne pouvait pas être vendu sur le marché intérieur. Il ne pouvait pas non plus bénéficier des subventions à l'exportation prévues à l'article 9:1 a). Enfin, il ne pouvait pas être exporté de manière viable en l'absence du versement. Lorsque était choisie l'option de reporter le sucre C sur la campagne de commercialisation suivante durant laquelle il pouvait être réaffecté en tant que sucre "A" et soit vendu au prix intérieur élevé soit exporté en bénéficiant des subventions à l'exportation prévues à l'article 9:1 a), aucun versement n'était effectué dans le contexte de l'article 9:1 c).

5.81 La Nouvelle-Zélande a mis en doute l'argument des Communautés européennes selon lequel la prescription relative à la subordination à l'exportation s'appliquait aux mesures qui finançaient les versements plutôt qu'aux versements eux-mêmes.³²¹ De l'avis de la Nouvelle-Zélande, l'article 9:1 c) veut que ce soit les "versements" qui soient "à l'exportation" et non la mesure des pouvoirs publics qui les finance. En outre, la Nouvelle-Zélande a fait valoir qu'aucune prescription n'exigeait de montrer que l'application des mécanismes de soutien des prix intérieurs des Communautés européennes était subordonnée à l'exportation de sucre C. Ce qui était prescrit, et ce que selon la Nouvelle-Zélande les plaignants avaient démontré, c'était que les versements en faveur du sucre C étaient subordonnés à l'exportation du sucre C.

³¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 73.

³²⁰ *Ibid.*, paragraphe 74.

³²¹ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 42.

5.82 Enfin, la Nouvelle-Zélande a affirmé que si les Communautés européennes devaient "supprimer la condition" imposant que le sucre C soit exporté, alors la subvention à l'exportation visée à l'article 9:1 c) n'existerait effectivement plus. Cette mesure n'exigerait en rien que les Communautés européennes cessent de soutenir leur production intérieure. Par conséquent, la Nouvelle-Zélande rejetait l'allégation des Communautés européennes³²² selon laquelle l'interprétation que donnaient les plaignants de l'article 9:1 c) brouillerait la distinction entre les disciplines relatives au soutien interne et celles qui concernaient les subventions à l'exportation.

5.83 S'agissant de l'expression "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics", la Nouvelle-Zélande se référait au raisonnement suivi par l'Organe d'appel dans le différend *Canada - Produits laitiers*, selon lequel il fallait établir l'existence d'un lien démontrable entre la mesure des pouvoirs publics en cause et la manière dont les versements étaient financés.³²³ La Nouvelle-Zélande a fait valoir que, comme dans l'affaire *Canada - Produits laitiers*, les producteurs pouvaient couvrir leurs coûts de production fixes en vendant du sucre soumis aux quotas "A" et "B" et n'avaient besoin de couvrir que les coûts marginaux liés à la production de sucre C vendu sur le marché d'exportation. De cette façon, les ventes intérieures de sucres "A" et "B" assuraient le subventionnement croisé des exportations de sucre C qui n'auraient autrement pas lieu ou seraient réalisées à perte. La Nouvelle-Zélande estimait, comme l'avaient démontré les plaignants, que la mesure des pouvoirs publics créait tant les moyens que l'incitation nécessaires pour que ce subventionnement croisé ait lieu et que les exportations de sucre C soient effectuées. La mesure des pouvoirs publics était indissociable de l'ensemble des contrôles réglementaires stricts que les Communautés européennes exerçaient sur chaque aspect de la production de sucre dans les Communautés européennes. Ces contrôles fixaient des prix garantis pour la production des sucres "A" et "B" destinés au marché intérieur. Les prix intérieurs élevés compensaient une partie du coût de la production de sucre C qui était en outre encouragée par d'autres aspects du régime. Ainsi, pour la Nouvelle-Zélande, il y avait clairement un "lien démontrable" entre la "mesure des pouvoirs publics" pertinente et les moyens permettant de financer les "versements".

5.84 À titre subsidiaire, la Nouvelle-Zélande estimait que le régime communautaire applicable au sucre accordait des subventions à l'exportation non énumérées à l'article 9 qui entraînaient un contournement des engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation, ce qui était contraire à l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. La Nouvelle-Zélande estimait que les plaignants avaient démontré que le régime communautaire applicable au sucre accordait une subvention à l'exportation du type de celle qui était décrite au paragraphe d) de l'Annexe I de l'*Accord SMC*. Comme l'avait confirmé l'Organe d'appel, la Liste exemplative figurant à l'Annexe I de l'*Accord SMC* donnait une liste de pratiques considérées comme des "subventions à l'exportation" au titre de l'*Accord SMC*, de sorte que si une mesure était décrite dans la Liste exemplative, elle pouvait être qualifiée de "subvention à l'exportation" au sens de l'article 10:1.

5.85 S'agissant de l'applicabilité de l'*Accord SMC*, la Nouvelle-Zélande était d'avis que les mots "Exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*" avaient pour effet d'appliquer les prohibitions concernant les subventions énoncées à l'article 3 de l'*Accord SMC* sauf lorsque ces subventions étaient expressément autorisées par l'*Accord sur l'agriculture*. Cette approche reflétait le fait que l'*Accord sur l'agriculture* accordait l'autorisation limitée et clairement définie aux Membres d'accorder pour certains produits agricoles des subventions qui ne seraient pas autrement permises.

5.86 Évoquant l'argument des Communautés européennes concernant la réduction ou l'annulation d'avantages³²⁴, la Nouvelle-Zélande estimait que la question en l'espèce était de savoir si l'avantage

³²² Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 64.

³²³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 113.

³²⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 145.

revenant aux Membres au titre des articles 3:3, 8 et 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* était compromis par l'infraction des Communautés européennes. Comme l'avaient reconnu les Communautés européennes³²⁵, les articles 3:3, 8 et 10:1 protègent une attente concernant le rapport compétitif qui existerait entre les exportations d'un Membre et celles d'un autre. En conséquence, il n'y avait aucune raison, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, de parvenir à une conclusion différente de celle du Groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*, selon laquelle "tout changement de ce rapport compétitif contraire [aux dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*] doit par conséquent être considéré *ipso facto* comme annulant ou compromettant des avantages conférés [par l'*Accord sur l'agriculture*]"³²⁶. En outre, la Nouvelle-Zélande ne pensait pas qu'il y ait une prescription quelconque selon laquelle il faudrait démontrer l'existence d'un "dommage", qui avait un sens spécifique dans le droit de l'OMC.

5.87 En ce qui concernait les exportations de sucre équivalent ACP/Inde et les engagements de réduction, la Nouvelle-Zélande a affirmé que l'*Accord sur l'agriculture* ne prévoyait nulle part la possibilité pour les Membres de plafonner le volume d'une subvention à l'exportation visée à l'article 9. Ainsi, des subventions à l'exportation de 1,6 million de tonnes de sucre équivalent ACP/Inde ne pouvaient être accordées que sous réserve des engagements de réduction.³²⁷

5.88 Le **Paraguay** considérait que l'assistance accordée par les Communautés européennes à leurs États membres était contraire aux dispositions multilatérales de l'*Accord SMC* et de l'*Accord sur l'agriculture* ainsi qu'aux règles du GATT de 1994. Aux fins du présent différend, étant donné que non seulement cette assistance entraînait une distorsion du commerce international mais que la distorsion était de l'avis du Paraguay particulièrement préjudiciable pour les pays en développement, le Paraguay estimait qu'il y avait violation des règles et principes, et qu'il y avait des effets défavorables sur les échanges qui portaient gravement atteinte à l'économie et au développement, en l'occurrence du Paraguay.

5.89 S'agissant de l'incompatibilité avec l'*Accord sur l'agriculture*, le Paraguay a noté les effets sur l'exportation et la compétitivité du produit en cause sur le marché international, qui étaient, de l'avis du Paraguay, incompatibles avec les articles 3:3 et 8 de l'*Accord*. Le Paraguay estimait important d'examiner l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* au regard des politiques intérieures qui menaçaient la concurrence à l'exportation. Cet article énonce clairement l'obligation qu'a chaque Membre de s'abstenir d'accorder des subventions à l'exportation autrement qu'en conformité avec l'*Accord* et avec les engagements spécifiés dans la Liste de ce Membre.

5.90 Le Paraguay estimait que les engagements de ne pas accorder de subventions à l'exportation conformément aux conditions énoncées à l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* supposaient qu'il y avait des cas individuels dans lesquels les pays étaient libres d'appliquer des mécanismes de soutien interne (en l'espèce une subvention). Cette liberté était subordonnée à l'existence de politiques visant à encourager le développement agricole et rural dans les pays en développement en tant que partie intégrante de programmes agricoles en faveur des producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées. Dans de tels cas, les pays en développement étaient en droit au titre des règles de l'OMC de ne pas réduire leur soutien interne (article 6 de l'*Accord sur l'agriculture*). En l'espèce, l'objet du différend ne correspondait manifestement pas à la situation décrite ci-dessus. C'était pour cette raison, comme l'avaient déclaré les parties plaignantes, que les Communautés européennes semblaient violer les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. En effet, dans les circonstances décrites, l'octroi de la subvention à l'exportation s'appliquait à une quantité de sucre qui dépassait le niveau de leurs obligations de réduction du soutien.

³²⁵ *Ibid.*, paragraphe 148.

³²⁶ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Fonds spécial*, paragraphe 5.1.9.

³²⁷ Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale de la Nouvelle-Zélande.

5.91 Le Paraguay a expliqué qu'il avait un besoin urgent d'accroître le volume de ses exportations, en particulier de ses exportations de produits agricoles. Le Protocole sur le sucre entravait ou rendait difficile l'exercice de ce que le Paraguay considérait comme son droit véritable d'accès à des marchés plus importants. En ce sens, le Paraguay était d'avis que les Communautés européennes devaient se conformer aux dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*, en gardant à l'esprit le fait que les subventions à l'exportation accordées aux pays européens en question étaient incompatibles avec les articles 3:3 et 9:1 de cet accord.³²⁸

5.92 **Saint-Kitts-et-Nevis**³²⁹ a expliqué que le sucre et les mélasses représentaient jusqu'à 92,3 pour cent des exportations totales de produits agricoles des îles ainsi que 58,2 pour cent du nombre total des personnes employées dans l'agriculture, ce qui témoignait de la forte dépendance du pays à l'égard du sucre. Saint-Kitts-et-Nevis était classé dans la catégorie des petits États insulaires en développement et était le plus petit État indépendant des Amériques, et également le plus petit Membre, en termes de taille, de population et de volume des échanges, de l'OMC.

5.93 Saint-Kitts-et-Nevis était également un exportateur traditionnel de sucre sans possibilité réaliste de diversification du secteur agricole, lequel se définissait par un seul produit agricole d'exportation – le sucre – vers un seul marché d'exportation – les Communautés européennes. Saint-Kitts-et-Nevis exportait quelque 15 000 tonnes par an vers les Communautés européennes. Les exportations de sucre vers les Communautés européennes représentaient une source vitale de devises, une source importante d'emplois et de revenus dans les zones rurales et, compte tenu de la multifonctionnalité du sucre, celui-ci revêtait une grande importance sociale, économique et environnementale pour Saint-Kitts-et-Nevis. Le pays était aussi importateur net de denrées alimentaires et la production agricole des plantations de canne à sucre contribuait à améliorer cette situation.

5.94 Saint-Kitts-et-Nevis estimait que la communication et la déclaration des pays ACP en tant que tierces parties avaient fait la démonstration des arrangements uniques qui composaient le régime communautaire applicable au sucre. Ce régime était fondé sur un système de garanties qui dépendaient l'une de l'autre d'une manière si systémique que toute réorganisation ou démantèlement d'un quelconque aspect de ce régime entraînerait vraisemblablement l'effondrement de tout le système. Le Protocole sur le sucre des CE, dont découlaient les arrangements préférentiels, était désormais consacré dans des obligations conventionnelles internationales et avait été sanctionné par les règles et le droit de l'OMC et, de fait, Saint-Kitts-et-Nevis notait que les plaignants figuraient parmi les Membres du GATT qui avaient examiné le Protocole sur le sucre et consenti à ce qu'il déroge à l'article premier du GATT. Les plaignants savaient donc ou auraient dû savoir que l'un des objectifs du Protocole sur le sucre était la réduction et finalement l'élimination de la pauvreté, d'une manière compatible avec le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Saint-Kitts-et-Nevis estimait donc préoccupant qu'à ce stade tardif, les plaignants tentent de reprendre les avantages qu'ils avaient concédés aux pays ACP.³³⁰

5.95 Le **Swaziland**³³¹ a fait observer qu'il était un petit pays en développement vulnérable et enclavé qui était lourdement tributaire de la production et de l'exportation de sucre, comptant sur les recettes prévisibles et stables provenant des exportations de sucre vers les Communautés européennes au titre des arrangements commerciaux ACP-CE concernant le sucre pour faire face à des difficultés économiques et sociales spécifiques et favoriser le développement économique durable en général. Le sucre était le principal pilier de l'économie du Swaziland. Avec la récente expansion des programmes agricoles destinés aux petits exploitants, le sucre avait beaucoup contribué à la

³²⁸ Communication écrite en tant que tierce partie et déclaration orale du Paraguay.

³²⁹ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³³⁰ Déclaration orale de Saint-Kitts-et-Nevis en tant que tierce partie.

³³¹ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

réalisation de l'objectif général du gouvernement qui était de réduire la pauvreté et avait joué un rôle essentiel pour soutenir des secteurs clés de l'économie tels que les transports, les finances, l'eau et l'électricité.

5.96 Au cours d'une année normale, la production de canne à sucre assurait 61 pour cent de la production agricole laquelle représentait 11 pour cent du PIB. La part du sucre dans l'agriculture a atteint 75 pour cent pendant les périodes de sécheresse. Pour le Swaziland, le sucre était et resterait l'activité agricole principale. Mais à cause de la géographie et du climat, le Swaziland ne pourrait pas devenir un exportateur multiproduits au niveau mondial, même dans un avenir prévisible. Les exportations de sucre fournissaient les recettes en devises dont avait tant besoin l'économie swazie. En 2002, les recettes d'exportation tirées des ventes de sucre ont représenté 7 pour cent du total des recettes d'exportation du pays et 36 pour cent du total des recettes tirées des exportations agricoles. Ces recettes d'exportation étaient utilisées entre autres pour financer des programmes de développement, des programmes de rationalisation et de modernisation de l'industrie sucrière ainsi qu'une diversification dans d'autres secteurs. Les exportations de sucre vers les Communautés européennes représentaient plus d'un tiers de la production de sucre du pays et une proportion beaucoup plus élevée des recettes tirées du sucre, réparties entre transformateurs et planteurs conformément à une formule convenue.

5.97 En outre, le Swaziland a expliqué que l'industrie sucrière était un gros employeur, absorbant plus de 9 pour cent de la population active. On estimait que l'industrie sucrière fournissait un soutien à quelque 86 000 personnes (9 pour cent de la population totale chiffrée à un peu plus de 1 million de personnes). Elle assurait 92 pour cent du total des emplois agricoles. Une externalité positive qui avait découlé de la croissance de l'industrie sucrière était sa contribution à la réalisation des objectifs du gouvernement, à savoir la réduction de la pauvreté par la fourniture de services sociaux à la population. L'industrie sucrière swazie avait réalisé d'importants investissements dans le logement, l'éducation (jardins d'enfants et enseignement primaire et secondaire), les services de santé, les équipements récréatifs et l'eau potable. Ces avantages avaient été étendus au-delà des installations de l'industrie sucrière aux communautés rurales voisines. En outre, les régions productrices de canne à sucre avaient attiré d'autres entreprises d'appui dans les secteurs par exemple des finances, des transports et du commerce de détail.

5.98 Bien que les exportations de sucre du Swaziland et des autres pays ACP représentent un volume insignifiant des échanges mondiaux de sucre et n'affectent pas les parts de marché de grands exportateurs de sucre tels que les plaignants dans le présent différend, elles jouaient un rôle considérable dans leurs économies respectives. Compte tenu de la nature fragile et vulnérable de son économie, le Swaziland ne serait pas en mesure d'absorber des changements brusques sans que sa stabilité socioéconomique ne soit gravement ébranlée. En tant qu'économie reposant sur une base étroite, qu'il était difficile de diversifier, le Swaziland ne pouvait pas absorber les changements selon la même échelle temporelle que les économies plus développées à assise plus large.

5.99 Le Swaziland considérait qu'une décision en faveur des plaignants aurait un effet dévastateur sur sa fragile économie. Elle entraînerait une réduction catastrophique du niveau d'activité économique dans un pays où deux tiers de la population vivaient au-dessous du seuil de pauvreté. Le Swaziland a conclu que les conséquences d'une décision en faveur des plaignants dans le présent différend iraient largement à l'encontre de l'esprit des accords de partenariat ACP-CE et des objectifs énoncés dans le préambule de l'Accord de Marrakech, ainsi que des objectifs du GATT et de l'OMC.³³²

³³² Déclaration orale du Swaziland en tant que tierce partie.

5.100 Selon la **Tanzanie**³³³, le Protocole sur le sucre se fondait sur l'obligation morale de créer une opportunité spéciale susceptible de favoriser les aspirations au développement des pays ACP, dont certains figuraient parmi les nations les plus faibles et les plus vulnérables du monde. Contrairement à l'Australie, au Brésil et à la Thaïlande, la Tanzanie restait l'un des pays les plus pauvres du monde appartenant à la catégorie des PMA. L'économie était faible, dominée par une agriculture qui assurait 60 pour cent environ du PIB, 85 pour cent du total des recettes d'exportation et qui employait 90 pour cent de la population active. Plus de 90 pour cent de l'agriculture tanzanienne dépendait des petites exploitations. La topographie et les conditions climatiques difficiles limitaient la production des cultures à moins de 4 pour cent de la superficie totale de terres.

5.101 Le secteur industriel, qui représentait 10 pour cent seulement du PIB de la Tanzanie, était l'un des plus petits d'Afrique et du monde. Environ 50 pour cent de l'industrie manufacturière était fondée sur l'agroalimentaire, y compris le sucre. Sa contribution aux exportations était faible, à cause de la capacité réduite de la Tanzanie de pénétrer les marchés internationaux et d'entrer en concurrence avec les gros fournisseurs, y compris de sucre. Les quantités modestes de sucre que la Tanzanie exportait effectivement étaient en fait attribuables au Protocole sur le sucre CE-ACP.

5.102 La Tanzanie a expliqué que dans le cadre des arrangements communautaires sur le sucre, elle bénéficiait non seulement du marché à l'exportation préférentiel et de prix rémunérateurs, mais aussi de possibilités plus grandes en matière d'investissement et d'emploi, qui étaient cruciales pour la transformation économique et sociale du pays. Par conséquent, après 30 ans de revers, la production sucrière était en augmentation, de même que les exportations. On s'attendait à une augmentation de la production de sucre de la Tanzanie qui passerait de 190 120 tonnes l'année dernière à 245 000 tonnes cette année. Par ailleurs, les exportations de sucre vers les marchés communautaires sont passées de 22 150 tonnes en 2001/02 à 22 700 tonnes en 2002/03. Le redressement a aussi accru les possibilités d'emploi pour un grand nombre de petits exploitants et de professionnels.³³⁴

5.103 La **Trinité-et-Tobago**³³⁵ estimait que le régime communautaire applicable au sucre et le Protocole sur le sucre entretenaient une relation de symbiose. Le fait de s'attaquer à l'un des aspects de cet arrangement spécial aurait un effet délétère sur toute la structure. La Trinité-et-Tobago était pleinement consciente du rôle multifonctionnel de l'agriculture, en particulier dans les communautés rurales. Pour la Trinité-et-Tobago, l'agriculture était plus qu'une activité commerciale dans le cadre de laquelle l'accès aux marchés était activement recherché. L'agriculture jouait un rôle dans le tissu social et culturel même de ses communautés. L'industrie sucrière encourageait et appuyait d'autres activités commerciales, fournissait une infrastructure et des équipements récréatifs et, plus important encore, limitait de par sa présence même l'exode rural grâce à la fourniture d'emplois valables. En outre, à la Trinité-et-Tobago, la culture de la canne à sucre était essentiellement pratiquée par les petits exploitants. Une diminution de la part de marché ou de l'accès préférentiel aurait des incidences négatives et entraînerait un déplacement non seulement de ces planteurs mais aussi d'employés, d'autres intéressés et de résidents des communautés voisines où la culture et la production de la canne à sucre étaient prédominantes. C'était les avantages tirés de l'accès préférentiel qui permettaient le maintien des activités précitées.

5.104 De l'avis de la Trinité-et-Tobago, les deux avantages essentiels tirés des arrangements contingentaires préférentiels du Protocole sur le sucre étaient l'accès garanti et les prix rémunérateurs. Le Protocole sur le sucre avait effectivement réduit l'instabilité des recettes d'exportation et contribuait de manière importante aussi bien à la stabilité des prix qu'à la sécurité des ventes pour les producteurs de sucre. Le contingent actuel de la Trinité-et-Tobago au titre du Protocole sur le sucre était de 45 404 tonnes de sucre brut tandis qu'au titre du système préférentiel spécial, il était de

³³³ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

³³⁴ Déclaration orale de la Tanzanie en tant que tierce partie.

³³⁵ Voir aussi la déclaration des pays ACP figurant aux paragraphes 5.1 à 5.12 ci-dessus.

7 385 tonnes. Pour la période 1994-2002, les expéditions de la Trinité-et-Tobago au titre du Protocole sur le sucre ont représenté en moyenne 38 pour cent de la production totale de sucre du pays et 84 pour cent de ses exportations totales de sucre. En 2003, d'après les chiffres provisoires fournis par les services de statistiques de la Trinité-et-Tobago, les recettes tirées de l'industrie sucrière étaient évaluées à 328 millions de TTD (environ 52 millions de dollars EU). Pour la Trinité-et-Tobago, il s'agissait là d'une somme importante qui représentait environ 43 pour cent des recettes totales du secteur agricole.

5.105 La Trinité-et-Tobago avait entrepris de restructurer et de réorganiser son industrie sucrière, avec l'intention de diminuer l'intervention des pouvoirs publics. Sous l'effet de cette restructuration, le nombre des planteurs de canne à sucre et des personnes exerçant des activités connexes avait nettement diminué, ce qui avait eu des conséquences sociales et économiques. La Trinité-et-Tobago faisait observer que les arrangements préférentiels étaient l'un des piliers sur lesquels avait été édifiée la nouvelle industrie. Se référant au préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, la Trinité-et-Tobago était d'avis que la contestation dont faisait actuellement l'objet l'accord commercial préférentiel ACP-CE sur le sucre pourrait entraîner une forte réduction où l'élimination complète de l'industrie sucrière de la Trinité-et-Tobago, c'est-à-dire que l'opposé même des objectifs énoncés dans le préambule aurait toutes les chances de se produire.³³⁶

5.106 Les **États-Unis** ont fait observer qu'ils n'émettaient pas d'avis quant à la question de savoir si, au regard des faits en l'espèce, les mesures en cause étaient compatibles avec l'*Accord sur l'agriculture* et/ou l'*Accord SMC*. Cependant, la question était de savoir si les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation pour le sucre C, question qu'il fallait trancher se référant au texte de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord SMC*. Si la réponse était que les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation pour le sucre C, la question serait alors de savoir si les Communautés européennes excédaient leurs engagements en matière de subventions à l'exportation pour le sucre. Et il s'agissait là d'une question qu'il fallait trancher en se référant à l'*Accord sur l'agriculture* et à la Liste des CE.³³⁷

5.107 Pour répondre aux arguments des Communautés européennes, à savoir tout d'abord qu'on savait à l'époque où a été négociée leur Liste que le sucre C ne recevait pas de subventions à l'exportation et que, par conséquent, on savait que les Communautés européennes n'incluaient pas le sucre C dans la quantité de base utilisée pour calculer leurs engagements de réduction; et deuxièmement, que les directives sur les modalités élaborées durant les négociations étayaient la position des Communautés européennes selon laquelle, si le Groupe spécial concluait que les Communautés européennes excédaient leurs engagements, les niveaux d'engagement des Communautés européennes pour les subventions à l'exportation de sucre devraient être recalculés, les États-Unis étaient d'avis que ni l'un ni l'autre de ces arguments ne pouvaient être utilisés pour contredire le texte de l'Accord de l'OMC.

5.108 Les États-Unis, se référant à l'argument des Communautés européennes concernant ce que l'on "savait" à l'époque où les Communautés européennes ont négocié leur Liste, estimaient que là n'était pas la question. Ce n'était pas le fait que, d'après les allégations, les Membres "savaient" qui inspirait l'examen juridique mais plutôt l'entente des Membres, consacrée dans le texte de l'Accord de l'OMC. De même, les États-Unis ont rappelé que les directives sur les modalités n'étaient pas un accord visé, et n'étaient même pas du tout un accord, et n'offraient pas un "contexte" pour interpréter

³³⁶ Déclaration orale de la Trinité-et-Tobago en tant que tierce partie.

³³⁷ Communication écrite des États-Unis en tant que tierce partie, paragraphe 3.

le texte de l'Accord sur l'OMC.³³⁸ Ils ont souligné que le document sur les modalités lui-même établissait qu'il n'était pas un accord visé.³³⁹

5.109 À cet égard, les États-Unis ont rappelé le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, dans lequel l'Organe d'appel faisait observer que le document sur les modalités n'était pas mentionné dans l'*Accord sur l'agriculture*.³⁴⁰ Les États-Unis ont aussi soutenu que les Membres avaient explicitement rejeté les directives concernant les modalités en tant que "contexte" pour interpréter les listes des Membres. Ils étaient en outre d'avis qu'il n'était pas nécessaire, dans la présente affaire, d'avoir recours aux moyens complémentaires d'interprétation visés à l'article 32 de la *Convention de Vienne*.

5.110 En conséquence, pour déterminer si les mesures en cause constituaient des subventions à l'exportation aux fins de l'*Accord sur l'agriculture*, il était nécessaire de se référer à la définition d'une subvention à l'exportation figurant dans cet accord et les dispositions connexes. De même, il serait nécessaire de se référer à la définition et aux dispositions connexes de l'*Accord SMC* pour déterminer si les mesures étaient des subventions à l'exportation aux fins de cet accord. Si les mesures étaient des subventions à l'exportation, ont continué les États-Unis, et qu'elles excédaient les engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation, alors les Communautés européennes devraient mettre leurs mesures en conformité. En outre, les mesures seraient soumises aux disciplines de l'*Accord SMC*.

5.111 Les États-Unis étaient d'avis que, contrairement à ce que les Communautés européennes alléguaient, le différend *FSC* montrait que les subventions pouvaient être analysées au titre aussi bien de l'*Accord SMC* que de l'*Accord sur l'agriculture*. Contrairement à l'affirmation des Communautés européennes, les États-Unis ont fait observer que le différend *Canada – Produits laitiers* n'était pas la thèse selon laquelle une mesure ne pouvait pas être analysée au titre des deux accords. Il ne s'agissait pas de dire cependant que l'*Accord SMC* s'appliquait à tout le soutien ou à toutes les subventions visant des produits agricoles. Il fallait plutôt aborder la question disposition par disposition et cas par cas. Une telle interprétation était étayée par la formulation de l'article 3 de l'*Accord SMC* selon laquelle certaines subventions sont prohibées "exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*". Si les subventions à l'exportation n'étaient pas pleinement conformes aux engagements établis au titre de la Partie V de l'*Accord sur l'agriculture*, ces subventions étaient soumises aux disciplines de l'*Accord SMC*.

5.112 En ce qui concernait la subordination aux exportations, les États-Unis ont rappelé que dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, le Groupe spécial avait constaté, dans une déclaration qui n'avait pas été modifiée par l'Organe d'appel, que les versements du Canada étaient subordonnés à l'exportation du produit agricole en cause.³⁴¹ Cet aspect critique de l'intervention des pouvoirs publics – la subordination à l'exportation – a été constaté parce que le programme gouvernemental du Canada exigeait que les produits pour lesquels des versements étaient reçus soient exportés. Ainsi, une intervention des pouvoirs publics exigeant des résultats à l'exportation faisait nécessairement partie de toute analyse des obligations au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. De l'avis des États-Unis, cette prescription concernant la subordination à l'exportation s'appliquait aussi bien à l'*Accord sur l'agriculture* qu'à l'*Accord SMC*.

5.113 En ce qui concernait le débat sur le rôle du droit international, s'agissant en particulier de la notion d'estoppel, les États-Unis ont répété que l'article 1:1, l'Appendice 1 et l'article 3:2 du

³³⁸ Communication écrite des États-Unis en tant que tierce partie, paragraphe 4.

³³⁹ Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques, MTN.GNG/MA/W/24 (20 décembre 1993) (pièce n° 3 des CE).

³⁴⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 157.

³⁴¹ Voir le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphe 79.

Mémorandum d'accord témoignaient d'un choix très délibéré de la part des Membres de l'OMC de limiter le recours au droit international dans les procédures de règlement des différends de l'OMC aux règles coutumières d'interprétation. Les Membres n'avaient pas consenti de prévoir l'application du principe de l'estoppel dans le cadre du règlement des différends à l'OMC. Aucune disposition du droit international en tant que telle, ont continué les États-Unis, n'était un "accord visé" qui pourrait être appliqué dans le cadre du règlement des différends à l'OMC, et aucun autre élément ne permettait non plus d'importer dans le système de l'OMC d'autres dispositions ou obligations du droit international public.

5.114 L'absence d'une quelconque base textuelle permettant d'importer le principe de l'estoppel, ont poursuivi les États-Unis, était en outre mise en relief par l'absence de description cohérente du principe faite par les groupes spéciaux qui avaient eu l'occasion de discuter de l'estoppel dans le passé. Dans l'affaire *CEE (États membres) – Bananes I*, par exemple, le Groupe spécial avait déclaré que l'estoppel ne pouvait "résulter que du consentement exprès, ou dans des cas exceptionnels implicite, des parties plaignantes".³⁴² Dans les affaires *CE – Amiante* et *Guatemala – Ciment*, par contre, les groupes spéciaux ont dit que l'estoppel était pertinent lorsqu'une partie "se fiait raisonnablement" aux assurances données par une autre partie, puis subissait les conséquences négatives du changement de position de l'autre partie.³⁴³ Ces incohérences illustraient les dangers qu'il y avait à chercher à identifier des concepts juridiques convenus de propos délibéré au-delà de la seule source que tous les Membres avaient approuvée – le texte du *Mémorandum d'accord* lui-même.³⁴⁴

VI. RÉEXAMEN INTÉRIMAIRE

6.1 Le 17 août 2004, conformément à l'article 15:2 du *Mémorandum d'accord*, à l'article 16 des Procédures de travail du Groupe spécial et au calendrier révisé des travaux du Groupe spécial, les parties ont présenté leurs observations sur les rapports intérimaires. Aucune des parties n'a demandé que soit tenue une réunion pour réexaminer une ou plusieurs parties des rapports intérimaires. Le 24 août 2004, conformément au calendrier révisé des travaux du Groupe spécial, les parties ont présenté d'autres observations écrites sur les observations qui avaient été présentées au sujet des rapports intérimaires le 17 août 2004.

6.2 À la lumière des observations formulées par les parties dans le cadre du réexamen intérimaire, le Groupe spécial a réexaminé ses constatations. Conformément à l'article 15:3 du *Mémorandum d'accord*, la présente section des rapports du Groupe spécial contient la réponse du Groupe spécial aux principales observations formulées par les parties au sujet des rapports intérimaires et fait partie des constatations des rapports du Groupe spécial.

A. MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES ET AUTRES

6.3 Les parties ont suggéré un certain nombre de modifications rédactionnelles concernant les rapports intérimaires, ainsi que des corrections d'erreurs typographiques; elles ont aussi suggéré des manières différentes de présenter leurs arguments et ont parfois demandé que des renvois soient ajoutés à des arguments spécifiques ou à des pièces spécifiques ou que des déclarations factuelles faites par le Groupe spécial soient supprimées. Le Groupe spécial a dans l'ensemble accepté ces suggestions et révisé ses constatations en conséquence.

³⁴² Voir le rapport du Groupe spécial *Argentine – Droits antidumping visant la viande de volaille*, paragraphe 7.38 (citant le rapport sur l'affaire *CEE (États membres) – Bananes*).

³⁴³ Voir le rapport du Groupe spécial *CE – Amiante*, paragraphe 8.60 (citations omises); le rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment I*, paragraphes 8.23 et 8.24.

³⁴⁴ Déclaration orale des États-Unis en tant que tierce partie, paragraphe 9.

B. MANDAT

6.4 Les Communautés européennes considèrent que leurs objections concernant la portée du mandat devraient être traitées par le Groupe spécial séparément pour chaque partie plaignante, compte tenu exclusivement de ce qui est dit par chaque partie plaignante dans sa propre demande d'établissement d'un groupe spécial, ainsi que des arguments/allégations formulés par chacune d'entre elles durant la procédure et du moment où chacune les a formulés pour la première fois.

6.5 Le Groupe spécial est d'accord avec les Communautés européennes pour dire que chacune des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants doit être conforme aux prescriptions de l'article 6 du *Mémorandum d'accord*. En outre, même si les trois différends portaient sur la même question et ont été regroupés conformément à l'article 9 du *Mémorandum d'accord*, l'article 9:2 indique clairement que, dans de tels cas, le Groupe spécial doit veiller "à ne compromettre en rien les droits dont les parties au différend auraient joui si des groupes spéciaux distincts avaient examiné leurs plaintes respectives".

6.6 De l'avis du Groupe spécial, bien que les parties plaignantes aient rédigé leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial en utilisant des termes légèrement différents³⁴⁵, chacune des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants a fondamentalement indiqué les mêmes mesures – les subventions accordées au titre du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le régime communautaire applicable au sucre – et la même violation alléguée – les Communautés européennes excèdent leurs engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités d'une manière contraire aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Pour cette raison, après avoir pris note des termes spécifiques utilisés dans chaque demande d'établissement d'un groupe spécial, et compte tenu du fait que chaque plaignant a entériné les arguments factuels et juridiques des autres, le Groupe spécial a pu examiner les allégations des Communautés européennes concernant le mandat du Groupe spécial ainsi que la question de savoir si certains arguments des plaignants pouvaient être valablement invoqués au cours de la présente procédure.

6.7 En particulier, les Communautés européennes ont fait valoir que chaque versement évoqué par les plaignants constituait une allégation distincte et que toutes ces allégations (versements allégués) n'avaient pas été spécifiquement indiquées dans chacune des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants – une lacune à laquelle, selon les Communautés européennes, on ne pouvait remédier en alléguant pendant la procédure du groupe spécial que chaque plaignant avait entériné les arguments des autres.

6.8 Le Groupe spécial convient avec les Communautés européennes que les allégations des plaignants doivent être spécifiées de manière adéquate dans chacune des demandes d'établissement d'un Groupe spécial présentées par les plaignants. Le fondement juridique des allégations des plaignants est constitué des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial est d'avis qu'une allégation au titre de l'article 3 (et de l'article 8) de l'*Accord sur l'agriculture* exige des allégations selon lesquelles, premièrement, les Communautés européennes ont exporté du sucre en sus de leurs niveaux d'engagement et, deuxièmement, ces exportations de sucre étaient subventionnées. Selon le Groupe spécial, les plaignants ont satisfait à ces prescriptions de manière adéquate. Dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, les plaignants n'avaient pas à indiquer en détail comment et pourquoi ces exportations étaient subventionnées, mais seulement que les niveaux d'engagement étaient dépassés et que les exportations étaient subventionnées. En outre, les plaignants ont bien mentionné certains aspects du subventionnement à l'exportation du sucre communautaire dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial en faisant référence à l'article 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

³⁴⁵ Voir le texte intégral des demandes d'établissement d'un groupe spécial à l'annexe D ci-dessous.

6.9 Par conséquent, le Groupe spécial considère que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants satisfaisaient aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord* en ce sens qu'elles indiquaient de manière adéquate les mesures en cause et les violations dont il était allégué qu'elles avaient eu lieu, à savoir que les exportations de sucre subventionné des Communautés européennes dépassaient le niveau d'engagement des Communautés européennes, ce qui était contraire aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaignants ont exposé plus en détail dans leurs communications écrites ou orales des arguments indiquant comment et pourquoi, à leur avis, les exportations de sucre C étaient subventionnées. Selon le Groupe spécial, les Communautés européennes ont compris ces allégations dès le début de la procédure de règlement des différends et ont élaboré leur défense en conséquence.

C. IL N'Y A PAS DE "PRODUCTEURS DE SUCRE C" NI DE "CULTIVATEURS DE BETTERAVES C" EN TANT QUE TELS

6.10 L'Australie laisse entendre que les références à des "cultivateurs de betteraves C" et à des "producteurs de sucre C" sont inexactes en ce sens que cette terminologie donne à penser qu'il y a des entreprises ayant comme seule activité la plantation/culture de betteraves C et des entreprises ayant comme seule activité la production de sucre C. L'Australie souligne que les "cultivateurs de betteraves C cultivent aussi des betteraves A et B", ce qui signifie qu'il n'y a pas de production indépendante de betteraves C. En outre, les entreprises produisant du sucre C sont les mêmes que celles qui produisent les sucres A et B, ce qui signifie qu'il n'y a pas de production indépendante de sucre C.

6.11 Le Groupe spécial est conscient du fait qu'il n'y a pas à proprement parler de "producteurs de sucre C" en tant que tels; il n'y a pas de producteurs de sucre qui produisent uniquement du sucre C. Le sucre C est produit par les producteurs de sucres A et B. Par conséquent, les "producteurs de sucre C" sont des producteurs de sucre communautaires qui produisent du sucre C en plus des sucres A et B. Il en va de même pour les betteraves C. Il n'y a pas de cultivateurs de betteraves qui cultivent uniquement des betteraves C. Les betteraves C sont cultivées par les cultivateurs de betteraves A et B. Par conséquent, les "cultivateurs de betteraves C" sont des cultivateurs de betteraves communautaires qui cultivent aussi des betteraves C, en plus des betteraves A et B. Le Groupe spécial s'est efforcé d'indiquer cela clairement dans la note de bas de page 544 de ses rapports. Dans le présent différend, le Groupe spécial a dû évaluer si les exportations de sucre en quantités qui dépassent les niveaux d'engagement inscrits sur la Liste des Communautés européennes sont subventionnées. Le Groupe spécial croit comprendre que le sucre en dépassement se compose de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde. Pour évaluer si les exportations de sucre C sont subventionnées, le Groupe spécial examine les coûts de la culture de la betterave C ainsi que les coûts de la transformation et de la production du sucre C. Pour ce faire, le Groupe spécial fait référence aux cultivateurs de betteraves C et aux producteurs de sucre C en vue de se concentrer sur les exportations de sucre qui dépassent les niveaux d'engagement des Communautés européennes.

D. RÉFÉRENCE AUX ENGAGEMENTS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE DÉPENSES BUDGÉTAIRES

6.12 L'Australie a demandé au Groupe spécial de préciser dans ses conclusions que la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière l'engagement des Communautés européennes en matière de quantités spécifié, qui est de 1 273 500 tonnes par an, et ne modifie pas ni n'accroît les dépenses budgétaires spécifiées des Communautés européennes.

6.13 Le Groupe spécial s'est rallié à l'avis de l'Australie et a précisé ses constatations et conclusions de sorte qu'il est désormais clair que les niveaux d'engagement des Communautés européennes en matière de dépenses budgétaires et de quantités annuelles concernant les exportations

de sucre subventionné sont déterminés par référence aux entrées spécifiées dans la section II de la Partie IV de leur Liste et que la teneur de la note de bas de page 1, en liaison avec ces entrées, n'a aucun effet juridique et n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière les niveaux d'engagement des Communautés européennes spécifiés.

E. APPLICATION PAR LE GROUPE SPÉCIAL DU PRINCIPE D'ÉCONOMIE JURISPRUDENTIELLE EN CE QUI CONCERNE LES ALLÉGATIONS AU TITRE DE L'ACCORD SMC

6.14 L'Australie a demandé au Groupe spécial de reconsidérer sa décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle en ce qui concerne les constatations formulées au titre de l'*Accord SMC* parce que 1) les Communautés européennes avaient contesté les allégations et arguments de l'Australie selon lesquels l'*Accord SMC* s'appliquait aux produits agricoles et pouvait s'appliquer aux mesures mêmes qui étaient mises en cause au titre de l'*Accord sur l'agriculture*; 2) les prohibitions figurant dans l'*Accord SMC* n'avaient pas de pendant direct dans les obligations relatives aux engagements de réduction figurant dans l'*Accord sur l'agriculture*; 3) la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Saumons* ne portait pas sur des allégations au titre de l'*Accord SMC*, dont l'article 4.7 imposait aux groupes spéciaux le devoir de recommander un délai pour le retrait d'une mesure; et 4) dans le contexte de l'article 19:2 du *Mémoire d'accord*, la décision de ne pas examiner les allégations au titre de l'*Accord SMC* diminuerait les droits de l'Australie s'agissant du délai de mise en œuvre dans le cas où il serait donné suite à ses allégations. Les Communautés européennes se sont opposées à la demande de l'Australie. Le Groupe spécial a modifié le paragraphe 7.382 et a ajouté le paragraphe 7.385 en réponse aux observations de l'Australie mais il refuse de revenir sur sa décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle en ce qui concerne les constatations au titre de l'*Accord SMC*.

6.15 L'Australie a aussi demandé que le Groupe spécial reconsidère les observations qu'il avait formulées au paragraphe 7.386. Bien que le Groupe spécial ne juge pas nécessaire de modifier le paragraphe 7.386, il relève que ses observations ne devraient aucunement être considérées comme une critique de la manière dont les parties ont défendu leur point de vue dans une affaire extrêmement complexe avec des délais serrés. Le fait est simplement que l'élément central du différend était naturellement l'*Accord sur l'agriculture* et que c'était là une considération supplémentaire ayant compté dans la décision du Groupe spécial d'appliquer en l'espèce le principe d'économie jurisprudentielle.

VII. CONSTATATIONS

A. ALLÉGATIONS PRINCIPALES ET ARGUMENTS GÉNÉRAUX DES PARTIES

7.1 Les plaignants allèguent³⁴⁶ que les Communautés européennes ont, depuis 1995, exporté des quantités de sucre subventionné en dépassement de leurs niveaux d'engagement annuels, ce qui est contraire aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. En particulier, ils allèguent qu'au cours de la campagne de commercialisation 2001/02, les Communautés européennes ont exporté 4,097 millions de tonnes de sucre subventionné, soit bien plus que le montant de 1,273 million de tonnes spécifié dans leur Liste.³⁴⁷ Les plaignants font valoir que, quelles que soient les catégories dans lesquelles entraient le sucre, ces exportations de sucre subventionnées étaient incompatibles avec les obligations découlant pour les Communautés européennes des articles 3, 8 et 9, ou à titre subsidiaire avec l'article 10:1, de l'*Accord sur l'agriculture*. Enfin, les plaignants allèguent également que lesdites mesures sont incompatibles avec l'*Accord SMC*.

³⁴⁶ Voir les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants qui figurent à l'annexe D. Le Groupe spécial rappelle aussi que les plaignants ont pris à leur compte les éléments de preuve et arguments présentés par les autres parties plaignantes.

³⁴⁷ Voir le paragraphe 4.28 ci-dessus.

7.2 Les Communautés européennes admettent que leurs exportations de sucre ont dépassé le chiffre indiqué dans la section II de la Partie IV de leur Liste.³⁴⁸ Elles font valoir que leurs engagements en matière de subventions à l'exportation concernant le sucre sont en fait constitués de deux composantes: i) une composante qui a fait l'objet d'une réduction progressive pendant la période de mise en œuvre; et ii) une deuxième composante, la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de leur Liste, intégrant ce qu'il est convenu d'appeler la "note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde", dont elles soutiennent qu'elle fait l'objet d'un plafond de 1,6 million de tonnes.³⁴⁹ Par conséquent, les Communautés européennes sont d'avis que leurs exportations de sucre équivalent ACP/Inde ne dépassent pas le niveau de leur engagement. Elles nient que le sucre C bénéficie de subventions qui sont incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture* ou l'*Accord SMC*. Les Communautés européennes font valoir, "à titre subsidiaire", que si le Groupe spécial conclut que le sucre C est subventionné, la seule solution compatible avec la prescription en matière de bonne foi consisterait pour les plaignants à consentir à ce que la Liste des Communautés européennes soit corrigée conformément au document sur les modalités interprété à la lumière du principe de la bonne foi.³⁵⁰ Les Communautés européennes rejettent les allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* au motif qu'elles ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial. À titre subsidiaire, elles font valoir que les exportations de sucre C ne bénéficient d'aucune "autre subvention à l'exportation" au sens de l'article 10:1. Enfin, les Communautés européennes contestent l'applicabilité de l'*Accord SMC* au présent différend.

B. QUESTIONS PROCÉDURALES SOULEVÉES DANS LE PRÉSENT DIFFÉREND

1. Contestations des Communautés européennes concernant la compétence du Groupe spécial au titre de son mandat

7.3 Le Groupe spécial rappelle les arguments des parties au sujet du mandat, résumés aux paragraphes 4.10 à 4.24 ci-dessus. Les Communautés européennes ont soulevé diverses exceptions concernant la compétence du Groupe spécial en rapport avec certaines allégations formulées par les plaignants au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Elles ont fait valoir que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants ne comprenaient pas certaines des allégations qu'ils avaient ensuite exposées dans leurs communications écrites et orales. Les Communautés européennes ont également allégué que les plaignants n'avaient pas indiqué de manière appropriée les mesures contestées.

7.4 Le Groupe spécial note que conformément à l'article 7 du *Mémoire d'accord* sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (*Mémoire d'accord*), le mandat et la compétence d'un groupe spécial sont déterminés par la plainte déposée par les parties plaignantes, qui doit satisfaire aux prescriptions de l'article 6 du *Mémoire d'accord*. Conformément à l'article 6:1 du *Mémoire d'accord*, l'établissement d'un groupe spécial par l'Organe de règlement des différends (ORD) est quasi-automatique et une demande d'établissement d'un groupe spécial n'est normalement pas examinée en détail par l'ORD. Par conséquent, il "incombe au groupe spécial de l'examiner très soigneusement pour s'assurer qu'elle est conforme aussi bien à la lettre qu'à l'esprit de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*".³⁵¹

³⁴⁸ Réponse des Communautés européennes à la question n° 9 du Groupe spécial.

³⁴⁹ Voir aussi les paragraphes 4.191 à 4.193 ci-dessus.

³⁵⁰ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 34, 142 et 192.

³⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142.

a) Moment choisi pour soulever des exceptions concernant la compétence du Groupe spécial

7.5 En l'espèce, les Communautés européennes ne demandent aucune décision préliminaire au sens du paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial.³⁵² Toutefois, l'Australie allègue que les Communautés européennes se sont abstenues de soulever ces questions jusqu'au moment où elles ont présenté leur première communication écrite, six mois environ après l'établissement du Groupe spécial et plus de deux mois après sa composition. L'Australie note que les Communautés européennes n'ont fait état d'aucune préoccupation concernant le mandat au moment de l'établissement du Groupe spécial; elles n'ont pas non plus tenté de demander une décision préliminaire au début de la procédure du Groupe spécial (ce qu'elles ont fait dans d'autres différends récents où elles étaient défendeur).

7.6 La jurisprudence de l'OMC indique clairement que les parties devraient porter les manquements allégués aux règles de procédure à l'attention de l'autre partie et du Groupe spécial le plus rapidement possible.³⁵³ De même, les Membres défendeurs sont tenus de porter au moment opportun et rapidement à l'attention du Membre plaignant et de l'ORD ou du Groupe spécial, les manquements allégués aux règles de procédure de façon que, le cas échéant, des corrections puissent être apportées pour régler le différend.³⁵⁴ Le Groupe spécial rappelle que les règles de procédure du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont pour objet de promouvoir non pas la mise au point de techniques en matière de contentieux mais simplement le règlement équitable, rapide et efficace des différends commerciaux.³⁵⁵ Dans l'affaire *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 - États-Unis)*, l'Organe d'appel a été jusqu'à dire ce qui suit: "Un Membre qui n'a pas soulevé ses objections en temps opportun, bien qu'il ait eu une ou plusieurs possibilités de le faire, peut être réputé avoir renoncé à son droit de les faire examiner par un groupe spécial."³⁵⁶

7.7 Le Groupe spécial rappelle aussi que lorsqu'il évalue une quelconque exception de procédure, le Groupe spécial devrait "[se] demand[er] si [il] a [été] porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre, compte tenu du déroulement de la procédure du Groupe spécial".³⁵⁷

7.8 Le Groupe spécial note que bien que les Communautés européennes aient affirmé oralement aux première et deuxième réunions du Groupe spécial qu'elles avaient subi un préjudice, elles n'ont fourni aucun détail à l'appui dans leurs réponses aux questions du Groupe spécial, dans leur communication ou lors des audiences.

7.9 Parallèlement, le Groupe spécial convient que certaines questions relatives à la "compétence" d'un groupe spécial peuvent être soulevées à n'importe quel moment et même par le Groupe spécial lui-même:

³⁵² Le paragraphe 13 des procédures de travail du Groupe spécial dispose ce qui suit: "Une partie présentera une demande de décision préliminaire au plus tard dans sa première communication au Groupe spécial. Si la partie plaignante demande une telle décision, le défendeur présentera sa réponse à cette demande dans sa première communication. Si le défendeur demande une telle décision, la partie plaignante présentera sa réponse à cette demande avant la première réunion de fond du Groupe spécial, à un moment qui sera déterminé par le Groupe spécial compte tenu de la demande. Des exceptions à cette procédure seront autorisées sur exposé de raisons valables."

³⁵³ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 50; *États-Unis – FSC*, paragraphe 166; et *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 54.

³⁵⁴ Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 166.

³⁵⁵ Rapport du Groupe spécial *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 797.

³⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphes 49 et 50.

³⁵⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 127.

"[A]ux fins de la régularité de la procédure, les parties devaient porter les manquements allégués aux règles de procédure à l'attention d'un groupe spécial le plus rapidement possible.³⁵⁸ (...) Cependant, comme nous l'avons précédemment fait observer, certaines questions touchant à la compétence d'un groupe spécial sont tellement fondamentales qu'elles peuvent être examinées à n'importe quel stade d'une procédure.³⁵⁹ (non souligné dans l'original)"

7.10 Le Groupe spécial n'est pas convaincu que les Communautés européennes aient soulevé toutes leurs exceptions le plus rapidement possible. Néanmoins, certaines des exceptions des Communautés européennes concernent la compétence du présent Groupe spécial, dont il ne peut être remédié aux lacunes. Ces exceptions peuvent donc être considérées comme tellement fondamentales qu'elles pourraient être examinées à n'importe quel stade de la procédure du Groupe spécial. Dans ce cas-là, on ne sait pas très bien dans quelle mesure il est nécessaire que le Membre formulant la contestation prouve l'existence d'un quelconque préjudice.³⁶⁰

7.11 À la lumière des règles susmentionnées et afin de garantir la clarté de son mandat et la sécurité de sa procédure, le Groupe spécial va maintenant examiner les questions concernant sa compétence et les contestations y afférentes soulevées par les Communautés européennes.³⁶¹

b) Demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants³⁶²

7.12 Avant d'examiner les arguments des parties au sujet des exceptions soulevées par les Communautés européennes concernant la compétence du Groupe spécial au titre de son mandat, le Groupe spécial rappelle les parties pertinentes des demandes d'établissement d'un groupe spécial dans lesquelles les plaignants ont indiqué les mesures en cause et les violations qui, d'après les allégations, avaient eu lieu.

7.13 Pour l'Australie, les mesures sont les suivantes:

- a) "Les mesures qui font l'objet de la présente demande sont les *subventions accordées par les CE en sus des niveaux de leurs engagements de réduction* pour le sucre et les produits en contenant, y compris les betteraves à sucre et les cannes à sucre, les sucres de canne et de betterave en l'état et transformés et le saccharose chimiquement pur à l'état solide, les mélasses résultant de l'extraction ou du raffinage du sucre, l'isoglucose, les sirops d'inuline et les autres produits énumérés à l'article premier du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (Journal officiel des Communautés européennes, 30 juin 2001, L178/1-45).

Les subventions susmentionnées sont accordées dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, qui est décrit dans un certain nombre de règlements des CE, y compris le Règlement n° 1260/2001 du Conseil et les réglementations, politiques administratives, règles, décisions et autres instruments des

³⁵⁸ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 50; *États-Unis – FSC*, paragraphe 166; et *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 54.

³⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 123, faisant référence aux rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 36; et *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 54.

³⁶⁰ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 36; et *États-Unis – Loi de 1916*, paragraphe 54.

³⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 123.

³⁶² Les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants sont reproduites à l'annexe D ci-dessous.

CE y relatifs, y compris les instruments antérieurs à la réglementation susmentionnée, et les textes qui en portent application. Ces divers instruments seront désignés par l'expression "régime communautaire applicable au sucre".³⁶³

et les violations sont les suivantes:

- b) "L'Australie considère que l'octroi des subventions susmentionnées et les éléments correspondants du régime communautaire applicable au sucre sont incompatibles avec les obligations des CE au titre des dispositions suivantes: les articles 3:3, 8, 9:1 a), 9:1 c) et, à titre subsidiaire, 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*;"

en particulier, l'Australie ajoute ce qui suit:

"L'Australie est particulièrement préoccupée par les subventions accordées par les CE pour les exportations de "sucre C" dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre. En vertu de ce régime, les producteurs de sucre C peuvent vendre du sucre C sur le marché mondial à un prix inférieur au coût de production moyen total par des subventions croisées accordées pour le sucre C sur les bénéfices tirés du sucre soumis à quota. En finançant les versements à l'exportation de sucre C, les CE dépassent leurs engagements de réduction des subventions au titre de l'*Accord sur l'agriculture de l'OMC*.

L'Australie est aussi particulièrement préoccupée par les dispositions du régime communautaire applicable au sucre qui accordent des subventions directes subordonnées aux résultats à l'exportation pour des quantités se chiffrant à environ 1,6 million de tonnes de sucre qui s'ajoutent aux dépenses budgétaires et quantités d'exportations subventionnées notifiées par les CE au Comité de l'agriculture au titre des dispositions de l'article 18:2 de l'*Accord sur l'agriculture*. Dans l'application de ces dispositions, les CE dépassent sensiblement les engagements qu'elles ont pris en matière de dépenses budgétaires et de quantités pour les subventions à l'exportation applicables au sucre dans le cadre de l'*Accord sur l'agriculture*.³⁶⁴

7.14 Pour le Brésil, les mesures sont les suivantes:

- a) "Les mesures spécifiques en cause dans le présent différend sont les *subventions* accordées et maintenues par les CE, *en sus des niveaux des engagements de réduction des CE pour le sucre*, en vertu du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre³⁶⁵ et en vertu de toutes autres lois, réglementations, politiques administratives et autres instruments en rapport avec le régime communautaire applicable au sucre, y compris les règles adoptées conformément à la procédure visée à l'article 42 2) du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001, et toute autre disposition y relative."

³⁶³ La demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie se poursuit ainsi: "Outre qu'il définit les conditions liées aux importations de sucre, le régime communautaire applicable au sucre définit les conditions liées à la production, à l'offre et aux exportations de sucre, y compris le soutien interne et les subventions à l'exportation. Le sucre est classé en sucre soumis à quota et en sucre hors quota. Le sucre hors quota est connu sous le nom de sucre C. Le régime applicable au sucre prévoit la reclassification de sucre soumis à quota en sucre C et de sucre C en sucre soumis à quota. Le sucre classé C ne peut pas être écoulé sur le marché communautaire."

³⁶⁴ Voir la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie qui figure à l'annexe D ci-dessous.

³⁶⁵ Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, J.O. L 178/1-45, 30.6.2001, page 1.

et les violations sont les suivantes:

- b) Les CE accordent des *subventions à l'exportation pour le sucre en sus des niveaux de leurs engagements de réduction* spécifiés dans la section II de la Partie IV de leur Liste de concessions (Liste CXL-Communautés européennes), en violation de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SMC. En particulier, le Brésil est préoccupé par deux catégories d'exportations communautaires subventionnées:
 - i) Le régime communautaire applicable au sucre garantit un prix élevé pour le sucre produit à l'intérieur des quotas de production. Il s'agit du sucre "A et B". Le sucre produit en sus de ces quotas est appelé "sucre C". Le sucre classé C ne peut pas être vendu sur le marché intérieur dans l'année au cours de laquelle il est produit et doit en principe être exporté. Les versements sous la forme de prix élevés accordés aux planteurs et aux transformateurs dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre financent la production et l'exportation de sucre C à des prix inférieurs à son coût de production total.
 - ii) Les CE accordent des subventions à l'exportation pour une quantité de sucre blanc ostensiblement équivalente à la quantité de sucre brut que les CE importent dans le cadre de leurs arrangements préférentiels. Cette quantité serait d'environ 1,6 million de tonnes.

Les CE excluent d'une manière injustifiable ces subventions du calcul du montant total des subventions à l'exportation qu'elles accordent pour le sucre. *La quantité de sucre ainsi subventionnée*, seule ou en combinaison avec les autres subventions à l'exportation accordées pour le sucre par les CE, *dépasse les niveaux d'engagement de réduction des subventions à l'exportation et, en tant que telles, constitue une violation des obligations des CE au titre des articles 3:3, 8, 9:1 a) et c) ou, à titre subsidiaire, de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture.* ...³⁶⁶

7.15 Pour la Thaïlande, les mesures sont les suivantes:

- a) "Les mesures en cause sont *les subventions à l'exportation* accordées pour le sucre et les produits en contenant en vertu du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 30 juin 2001 (L 178/1-45) et les instruments juridiques connexes."

et les violations sont les suivantes:

- b) Dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, le sucre qui est produit à l'intérieur des quotas de production (quotas "A" et "B") se voit garantir un prix d'intervention élevé. Le sucre produit en sus de ces quotas ("sucre C") doit en principe être exporté. En vertu du régime communautaire applicable au sucre, les exportateurs de sucre C peuvent exporter ce sucre à des prix inférieurs au coût de production moyen. Les CE accordent donc des subventions à l'exportation pour le sucre C sous la forme de versements à l'exportation de sucre financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

³⁶⁶ Voir la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil qui figure à l'annexe D ci-dessous.

Par ailleurs, dans le cadre de leur régime applicable au sucre, les CE accordent des restitutions à l'exportation pour une quantité de sucre blanc dont elles allèguent qu'elle est équivalente à la quantité de sucre brut importée dans le cadre d'arrangements préférentiels à l'importation. Les restitutions à l'exportation couvrent la différence entre le prix du marché mondial et les prix élevés pratiqués dans les CE pour les produits en question, ce qui permet d'exporter ces produits. Les restitutions à l'exportation constituent des subventions directes subordonnées aux résultats à l'exportation.

En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les CE ont contracté des engagements de réduction des dépenses budgétaires et des quantités exportées en ce qui concerne le sucre. En déterminant leurs dépenses budgétaires correspondant aux subventions à l'exportation pour le sucre et les quantités bénéficiant de ces subventions, les CE ne tiennent pas compte des exportations de sucre C ni des exportations d'une quantité de sucre blanc équivalente à la quantité de sucre brut importée dans le cadre d'arrangements préférentiels à l'importation.

De ce fait, les CE octroient des subventions à l'exportation pour le sucre en sus de leurs engagements de réduction et elles agissent donc d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3, 8, 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* ou, à titre subsidiaire, de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. En accordant des subventions à l'exportation au sens de l'article 1.1 a) 1) i) et iv), 1.1 a) 2) et 1.1 b) de l'*Accord SMC*, qui ne sont pas autorisées par l'Accord sur l'agriculture, les CE agissent également d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3.1 a) et 3.2 de l'*Accord SMC*.³⁶⁷

7.16 En résumé, pour l'Australie et le Brésil, les mesures sont les "subventions accordées en sus des niveaux des engagements de réduction des CE en vertu du Règlement n° 1260/2001 du Conseil", tandis que pour la Thaïlande, les mesures sont les "subventions à l'exportation accordées en vertu du Règlement n° 1260/2001 du Conseil" pour le sucre. Les violations alléguées par les plaignants sont pour l'essentiel les mêmes, à savoir que les Communautés européennes accordent des subventions à l'exportation pour le sucre excédant leur niveau d'engagement et, par conséquent, agissent d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3, 8, 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* ou, à titre subsidiaire, de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.³⁶⁸ De l'avis du Groupe spécial, bien que les plaignants aient rédigé leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial en utilisant des termes légèrement différents, chacune des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les parties plaignantes indiquait fondamentalement les mêmes mesures – les subventions accordées au titre du Règlement n° 1260/2001 du Conseil régissant le régime communautaire applicable au sucre – et la même violation alléguée – les Communautés européennes excédaient les engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités d'une manière contraire aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

c) Absence alléguée d'indication appropriée des "mesures" visées par les allégations au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*

7.17 Dans leur première communication, les Communautés européennes ont contesté les allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture, faisant valoir qu'elles ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial. Compte tenu de la décision, formulée

³⁶⁷ Voir la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Thaïlande qui figure à l'annexe D ci-dessous.

³⁶⁸ Les plaignants allèguent également l'existence d'incompatibilités avec l'*Accord SMC*, mais ces allégations ne sont pas visées par les exceptions soulevées par les Communautés européennes.

par le Groupe spécial au paragraphe 7.357 ci-dessous, d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, il n'est pas nécessaire que le Groupe spécial évalue cette exception spécifique des Communautés européennes concernant le mandat du Groupe spécial.

d) Absence alléguée d'indication appropriée des "versements" en tant que mesures distinctes ou allégations distinctes au titre des articles 3, 8 (et 9:1 c)) de l'*Accord sur l'agriculture*

i) *Arguments des parties*

7.18 Les Communautés européennes ont fait valoir que les plaignants n'avaient pas indiqué de manière appropriée les mesures qui étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture*. Les Communautés européennes ont soutenu que les mesures dont il était allégué qu'elles violaient les articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* n'étaient pas l'"exportation de sucre" en tant que telle, mais les subventions à l'exportation accordées par les Communautés européennes. Selon les Communautés européennes, les plaignants auraient dû indiquer, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, les mesures spécifiques du régime applicable au sucre des Communautés européennes qui, d'après eux, constituaient les subventions à l'exportation alléguées appliquées par les Communautés européennes afin de contourner leurs engagements de réduction. Une simple référence au "régime applicable au sucre" des Communautés européennes ou au Règlement n° 1260/2001 du Conseil (comprenant 51 articles, six annexes et s'étendant sur 45 pages du Journal officiel des Communautés européennes) n'était pas jugée suffisamment "spécifique" par les Communautés européennes. Qui plus est, les Communautés européennes ont soutenu que les "exportations de sucre" constituaient une transaction privée et non une "mesure" gouvernementale au sens de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*, et ne pouvaient donc pas faire l'objet d'une procédure de règlement des différends.³⁶⁹

7.19 Les plaignants ont répliqué qu'ils avaient suffisamment indiqué les règlements qui étaient pertinents en l'espèce à divers stades de la présente procédure et qui se traduisaient par une production excédentaire de sucre subventionné, ce qui allait à l'encontre des engagements des Communautés européennes. Ils ont estimé que la référence au Règlement n° 1260/2001 des CE était suffisamment spécifique pour satisfaire aux prescriptions relatives à la régularité de la procédure. Le Brésil a souligné que s'il était théoriquement possible que certaines sous-parties du Règlement n° 1260/2001 des CE ne jouent aucun rôle dans l'octroi des subventions contestées, le fait que le Brésil n'avait pas indiqué et expressément exclu l'une quelconque de ces sous-parties de sa description des mesures en cause ne signifiait pas que le Brésil n'avait pas indiqué ces mesures au sens de l'article 6:2 du *Mémorandum d'accord*.

7.20 Les Communautés européennes ont fait valoir que les "allégations" du Brésil concernant deux formes de versements allégués, à savoir: i) ceux faits par les consommateurs des CE aux producteurs de sucre des CE sous la forme de prix intérieurs "artificiellement élevés" pour les sucres A et B; et ii) les versements en nature faits par les planteurs de betteraves aux producteurs de sucre sous la forme de prix pour les betteraves C inférieurs aux prix minimaux pour les betteraves A et B, n'avaient pas été formulées de manière appropriée dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil.³⁷⁰ Pour étayer leur allégation, les Communautés européennes ont fait référence au rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Canada - Produits laitiers*, dans lequel il est dit ce qui suit: "*La deuxième partie de la prétention est, par conséquent, que le Membre défendeur doit avoir accordé des subventions à l'exportation pour des quantités excédant le niveau d'engagement en*

³⁶⁹ Voir aussi les paragraphes 4.10 à 4.13 ci-dessus.

³⁷⁰ Voir la réponse des Communautés européennes à la question n° 4 du Groupe spécial; la deuxième communication des Communautés européennes, paragraphes 5 et 6.

matière de quantités. En d'autres termes, la prétention a un aspect *quantitatif* et un aspect *subventionnement des exportations*.³⁷¹ (pas d'italique dans l'original)

7.21 Les Communautés européennes ont fait valoir que l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* transférait la charge de la preuve à la partie défenderesse uniquement en ce qui concernait l'"aspect subventionnement à l'exportation" de l'allégation des plaignants. Toutefois, les Communautés européennes ont fait valoir qu'avant que ce transfert de la charge de la preuve puisse avoir lieu, il était nécessaire que les plaignants l'indiquent dans le cadre de leurs allégations. Pour les Communautés européennes, la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil ne "[contenait pas] un bref exposé du fondement juridique" qui était "suffisant pour énoncer clairement le problème": la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil mentionnait uniquement un des "versements" évoqués ensuite dans son argumentation. Pour les Communautés européennes, le Brésil n'avait pas laissé entendre qu'il pourrait y avoir d'autres "versements" qui pourraient aussi poser un "problème", et avait encore moins expliqué comment ce "problème" se poserait. Les Communautés européennes ne voyaient toujours pas très bien quels étaient les autres "versements" allégués par le Brésil puisque, selon elles, la description ne cessait de changer.

7.22 Les plaignants ont réfuté l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial ne couvraient que certaines formes de "versements".³⁷² De l'avis du Brésil, l'existence de versements n'était qu'un aspect des subventions en cause en l'espèce.³⁷³ Le Brésil a soutenu que les Membres plaignants n'étaient pas tenus, au titre de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*, de présenter dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial des éléments de preuve montrant comment et pourquoi les exportations de sucre étaient subventionnées. Ils étaient uniquement tenus de spécifier la mesure en cause et les dispositions conventionnelles violées. Les éléments de preuve devaient être fournis dans leurs premières communications écrites.³⁷⁴

7.23 Par ailleurs, les plaignants ont soutenu qu'en raison du renversement de la charge de la preuve, ce n'était pas à eux qu'il incombait d'indiquer ou de recenser les accords, dispositions ou définitions de subventions à l'exportation de l'OMC que les Communautés européennes pourraient choisir d'invoquer pour leur défense.³⁷⁵ C'était aux Communautés européennes de prouver qu'aucune subvention de *quelque sorte que ce soit*, relevant d'un Accord de l'OMC *quel qu'il soit*, n'avait été accordée par une mesure communautaire, *quelle qu'elle soit*, pour les exportations de sucre en dépassement de leurs engagements de réduction.³⁷⁶

ii) *Évaluation par le Groupe spécial*

7.24 Le Groupe spécial rappelle la teneur des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants, exposée aux paragraphes 7.13, 7.14 et 7.15 et à l'annexe D du présent rapport, dans lesquelles les parties plaignantes ont fondamentalement indiqué les mêmes mesures et les mêmes violations alléguées (donc les mêmes allégations).

7.25 De l'avis du Groupe spécial, l'allégation des plaignants selon laquelle les exportations de sucre C, subventionnées en application du Règlement n° 1260/2001 des CE, dépassent les engagements inscrits sur la Liste des Communautés européennes et, par conséquent, contreviennent

³⁷¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 70.

³⁷² Deuxième déclaration orale de l'Australie, paragraphe 85.

³⁷³ Deuxième déclaration orale du Brésil, paragraphes 22 à 25.

³⁷⁴ Deuxième déclaration orale de l'Australie, paragraphe 85; deuxième déclaration orale du Brésil, paragraphes 22 à 25.

³⁷⁵ Première déclaration orale du Brésil, paragraphe 51; deuxième communication écrite du Brésil, paragraphes 7 à 15; réponse de l'Australie à la question n° 4 du Groupe spécial.

³⁷⁶ *Ibid.*

aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, est suffisamment spécifique pour permettre aux Communautés européennes et aux tierces parties d'être "informées du fondement juridique des plaintes".³⁷⁷

7.26 Les Communautés européennes ont fait valoir que les plaignants confondaient les prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* relatives à la spécificité des demandes d'établissement d'un groupe spécial et les conséquences des règles spéciales sur la charge de la preuve énoncées à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Réciproquement, les plaignants ont estimé que c'était les Communautés européennes qui confondaient les allégations et les arguments. Le Groupe spécial va examiner ces questions successivement.

7.27 En l'espèce, les règles spéciales sur le renversement de la charge de la preuve énoncées à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* ont été invoquées par les plaignants. L'article 10:3 dispose ce qui suit:

"Tout Membre qui prétend que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'un engagement de réduction n'est pas subventionnée devra démontrer qu'aucune subvention à l'exportation, figurant ou non sur la liste de l'article 9, n'a été accordée pour la quantité exportée en question."

7.28 S'agissant de la question de la charge de la preuve et de la règle spéciale de l'article 10:3, l'Organe d'appel a déterminé dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande II)* que deux parties distinctes composaient une allégation au titre de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture* et que, à la lumière de l'article 10:3, un critère de la charge de la preuve différent s'appliquait à chaque partie.

"Pour identifier la nature de la règle spéciale, il est utile d'analyser le caractère des prétentions faites au titre de ces dispositions. En vertu de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture*, un Membre est *habilité* à accorder des subventions à l'exportation dans les limites de l'engagement de réduction spécifié dans sa Liste.³⁷⁸ Lorsqu'un Membre prétend qu'un autre Membre a agi d'une manière incompatible avec l'article 3:3 en accordant des subventions à l'exportation excédant un niveau d'engagement en matière de quantités, la prétention est constituée de deux parties distinctes. Premièrement, le Membre défendeur doit avoir exporté un produit agricole en quantités excédant le niveau de son engagement en matière de quantités. Si les quantités exportées n'atteignent pas le niveau d'engagement en matière de quantités, il ne peut pas y avoir violation de cet engagement, au regard de l'article 3:3. Cependant, le simple fait d'exporter un produit en quantités qui excèdent le niveau d'engagement en matière de quantités n'est pas incompatible avec l'engagement. L'engagement est une intention déclarée de limiter la quantité exportée qui peut être *subventionnée*, et non un engagement de restreindre le volume ou la quantité exporté *en tant que tel*. La deuxième partie de la prétention est, par conséquent, que le Membre défendeur doit avoir accordé des subventions à l'exportation pour des quantités excédant le niveau d'engagement en matière de quantités. En d'autres

³⁷⁷ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *CE – Bananes III*, paragraphe 142; *Corée – Produits laitiers*, paragraphes 120 à 131; *États-Unis – Acier au carbone*, paragraphe 127.

³⁷⁸ (note de bas de page de l'original) À l'article 3:1 et 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, les "engagements limitant le subventionnement" des exportations sont spécifiés dans la Liste comme étant les "niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités".

termes, la prétention a un aspect *quantitatif* et un aspect *subventionnement* des exportations.³⁷⁹ (non souligné dans l'original)

7.29 Par conséquent, le Groupe spécial est d'avis qu'une allégation au titre de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture* exige des allégations selon lesquelles, premièrement, les Communautés européennes ont exporté du sucre en sus de leur niveau d'engagement et, deuxièmement, ces exportations de sucre étaient subventionnées.

7.30 De l'avis du Groupe spécial, les plaignants ont satisfait à ces prescriptions de manière adéquate. Le fondement juridique des allégations des plaignants est constitué des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, les plaignants n'avaient pas à indiquer en détail comment et pourquoi ces exportations étaient subventionnées mais uniquement que les niveaux d'engagement étaient dépassés et que les exportations étaient subventionnées. Qui plus est, les plaignants ont bien mentionné certains aspects du subventionnement à l'exportation du sucre communautaire dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial (en faisant référence à l'article 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*).

7.31 Contrairement aux *allégations*, qui doivent être indiquées de manière spécifique dans une demande d'établissement d'un groupe spécial, les *arguments* des parties peuvent évoluer et s'étoffer tout au long de la procédure.³⁸⁰ Anticipant la réponse des Communautés européennes à leurs allégations, et pour autant que les Communautés européennes contestent un quelconque subventionnement de leurs exportations de sucre, les plaignants ont développé dans leurs premières communications écrites des *arguments* indiquant pourquoi et comment, à leur avis, les exportations de sucre étaient de fait subventionnées. Ils l'ont fait dans le but d'étayer davantage leurs allégations selon lesquelles les Communautés européennes subventionnaient les exportations de sucre en dépassement de leur niveau d'engagement.

7.32 Si la question de la spécificité d'une demande d'établissement d'un groupe spécial au titre de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* peut être déterminée par le texte de la demande d'établissement d'un groupe spécial³⁸¹, la question de la charge de la preuve se rapporte aux démonstrations au fond de

³⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 70.

³⁸⁰ Dans l'affaire *CE – Bananes III*, au paragraphe 141, l'Organe d'appel a établi que les "allégations" qui doivent être énoncées dans une demande d'établissement d'un groupe spécial doivent être distinguées des "arguments" qui doivent être traités ultérieurement: "À notre avis, il y a une grande différence entre les allégations indiquées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, qui déterminent le mandat du groupe spécial au titre de l'article 7 du Mémoire d'accord, et les arguments étayant ces allégations, qui sont exposés et progressivement précisés dans les premières communications écrites, dans les communications présentées à titre de réfutation et lors des première et deuxième réunions du groupe spécial avec les parties." Voir aussi le paragraphe 143: "L'article 6:2 du Mémoire d'accord prescrit que les allégations, mais non les arguments, doivent toutes être indiquées de manière suffisante dans la demande d'établissement d'un groupe spécial pour permettre à la partie défenderesse et aux éventuelles tierces parties de connaître le fondement juridique de la plainte." (non souligné dans l'original) Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *CE – Hormones*, paragraphe 156.

³⁸¹ Dans l'affaire *États-Unis – Acier au carbone*, l'Organe d'appel a dit ce qui suit au paragraphe 127: "Comme nous l'avons déjà dit, le respect des prescriptions de l'article 6:2 doit être démontré *par le texte* de la demande d'établissement d'un groupe spécial. Il n'est pas possible de "remédier" aux lacunes de la demande d'établissement dans les communications présentées ultérieurement par les parties pendant la procédure du groupe spécial. Néanmoins, lorsqu'on examine le caractère suffisant de la demande d'établissement d'un groupe spécial, il est possible de consulter *les communications et les déclarations présentées au cours de la procédure du groupe spécial*, en particulier la première communication écrite de la partie plaignante, afin de confirmer le sens des termes utilisés dans la demande d'établissement dans le cadre de l'évaluation du *point de savoir s'il a été porté atteinte à la capacité du défendeur de se défendre*. En outre, le respect des prescriptions de l'article 6:2 doit être déterminé en fonction des particularités de chaque affaire, après avoir examiné *la demande*

l'existence de violations (au moyen d'éléments de preuve et d'arguments) qui ont lieu durant toute la procédure du groupe spécial.³⁸²

7.33 Une nouvelle fois, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'Organe d'appel a déterminé qu'un critère de la charge de la preuve différent s'appliquait à chaque partie d'une allégation au titre de l'article 3:

"Suivant les règles habituelles concernant la charge de la preuve, il incomberait au Membre plaignant de prouver le bien-fondé des deux parties de la prétention. Cependant, l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* modifie en partie les règles habituelles. La disposition scinde la prétention du Membre plaignant en deux, attribuant à différentes parties la charge de la preuve pour ce qui est des deux parties de la prétention que nous avons décrites.

Conformément aux règles habituelles concernant la charge de la preuve, il incombe au Membre plaignant de prouver le bien-fondé de la première partie de la prétention, à savoir que le Membre défendeur a exporté un produit agricole en quantités qui excèdent le niveau d'engagement en matière de quantités du Membre défendeur."³⁸³
(non souligné dans l'original)

7.34 Si le Membre plaignant réussit à prouver le bien-fondé de la partie quantitative de l'allégation, et que le Membre défendeur conteste l'aspect subventionnement à l'exportation de l'allégation, alors, aux termes de l'article 10:3, le Membre défendeur "*devra démontrer* qu'aucune subvention à l'exportation ... n'a été accordée" pour la quantité exportée en dépassement. (pas d'italique dans l'original) Le libellé de l'article 10:3 a clairement pour objet de modifier les règles concernant la charge de la preuve généralement admises.³⁸⁴ Si la charge incombe aux plaignants de prouver que les quantités exportées sont supérieures au niveau de l'engagement spécifique, une fois qu'ils l'ont fait, c'est aux Communautés européennes de prouver que ces exportations de sucre *n'étaient pas subventionnées*.

7.35 De l'avis du Groupe spécial, les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants informaient suffisamment les Communautés européennes des mesures que les plaignants contestaient et des violations qui étaient alléguées. Cela est manifestement vrai puisque, dans leur première communication, les Communautés européennes ont dit que si le Groupe spécial estimait que les exportations de sucre C étaient subventionnées, il devrait évaluer la situation à la lumière de ce que le niveau de l'engagement des Communautés européennes aurait dû être si les calculs concernant le sucre C avaient été effectués conformément au document sur les modalités.³⁸⁵ De l'avis du Groupe spécial, les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants étaient suffisamment détaillées "pour énoncer clairement le problème".³⁸⁶

7.36 Par conséquent, le Groupe spécial a estimé que les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants satisfaisaient aux prescriptions de l'article 6:2 du *Mémoire d'accord* puisqu'elles indiquaient de manière adéquate les mesures en cause et les violations dont il était allégué qu'elles avaient eu lieu, à savoir que les exportations de sucre subventionné des

d'établissement dans son ensemble, et compte tenu des circonstances entourant l'affaire. (notes de bas de page omises) (pas d'italique dans l'original)

³⁸² Rapport du Groupe spécial *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 7.43.

³⁸³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 71 à 73.

³⁸⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 71 à 73.

³⁸⁵ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 34.

³⁸⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 120.

Communautés européennes dépassaient le niveau d'engagement des Communautés européennes, ce qui était contraire aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.37 Par conséquent, les arguments des plaignants selon lesquels le sucre C bénéficiait d'avantages découlant de subventions et versements divers, au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, relèvent du mandat du Groupe spécial.

e) Absence alléguée d'indication appropriée des "allégations" au titre de l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*

i) *Arguments des parties*

7.38 Par ailleurs, les Communautés européennes ont soutenu que l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* n'était mentionné ni dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants, ni dans leurs premières communications écrites (uniquement dans les premières déclarations orales du Brésil et de la Thaïlande).³⁸⁷ Les Communautés européennes ont allégué qu'elles ne savaient pas, avant la première réunion de fond, que les plaignants alléguaient que la note de bas de page 1 de la Liste CXL des Communautés européennes était aussi incompatible avec l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*.³⁸⁸ En conséquence, même s'il était constaté qu'elles agissaient d'une manière incompatible avec l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes ont soutenu que cette disposition ne pouvait pas servir de base à une constatation d'incompatibilité avec une quelconque autre disposition de l'*Accord sur l'agriculture*. En outre, les Communautés européennes estimaient que l'allégation selon laquelle leurs subventions à l'exportation n'avaient pas été suffisamment réduites, bien que toujours dénuée de fondement, était très différente du point de vue qualitatif de l'allégation selon laquelle les Communautés européennes avaient excédé leurs niveaux d'engagement en matière de subventions à l'exportation.

7.39 Les plaignants ont expliqué qu'ils introduisaient l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* en tant que contre-argument en réponse aux arguments présentés par les Communautés européennes, et non en tant qu'allégation de violation devant être spécifiée dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial.³⁸⁹ Les plaignants ont spécifiquement fait référence à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* pour souligner que le fait de considérer la note de bas de page de la Liste des Communautés européennes comme valable, même si elle était interprétée comme imposant une limite quantitative, amenait les Communautés européennes à agir d'une manière incompatible avec leurs obligations de réduction. En conséquence, les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation d'une manière incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture* – en particulier en violation des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

ii) *Évaluation par le Groupe spécial*

7.40 Comme le Groupe spécial l'a déjà relevé, la principale allégation des plaignants au titre de l'*Accord sur l'agriculture* est que les exportations communautaires de sucre sont subventionnées en sus du niveau d'engagement des Communautés européennes, ce qui constitue une violation des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Dans le cadre des arguments et des efforts des parties visant à identifier le niveau d'engagement pertinent des Communautés européennes concernant le sucre, les plaignants ont fait référence aux dispositions de l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, qui déterminent le niveau global de l'engagement des Membres à la fin des phases de

³⁸⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 69 et 70; réponse des Communautés européennes à la question n° 28 du Groupe spécial. Voir aussi le paragraphe 4.19 ci-dessus.

³⁸⁸ Réponse des Communautés européennes à la question n° 28 du Groupe spécial.

³⁸⁹ Deuxième déclaration orale du Brésil, paragraphes 82 et 83. Voir aussi le paragraphe 4.18 ci-dessus.

réduction annuelles de la période de mise en œuvre. Toutes les parties conviennent que les niveaux d'engagement des Membres sont identiques aujourd'hui à ce qu'ils étaient à la fin de la période de mise en œuvre. Par conséquent, le Brésil et la Thaïlande ont fait référence à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* dans le contexte juridique des articles 3, 8 et 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* en vue d'examiner les niveaux d'engagement des Communautés européennes concernant les exportations de sucre depuis 2001 et d'étayer leur argument selon lequel ces niveaux d'engagement devraient être déterminés par rapport aux entrées de la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes.

7.41 Le Groupe spécial rappelle la distinction existant entre allégations et arguments.³⁹⁰ De l'avis du Groupe spécial, une demande d'établissement d'un groupe spécial incluant une allégation au titre de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture* doit indiquer que: i) les exportations des produits inscrits sur la liste sont supérieures aux niveaux d'engagement et ii) ces exportations ont été subventionnées. De l'avis du Groupe spécial, les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants satisfont à ces prescriptions.³⁹¹ Par conséquent, pendant la procédure du Groupe spécial, les plaignants étaient habilités à développer davantage leurs arguments selon lesquels les exportations de sucre en dépasement avaient bénéficié de subventions à l'exportation au sens de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.42 Les Communautés européennes ont fait valoir qu'"un critère approprié pour distinguer les "allégations" des "arguments" consisterait à anticiper les conséquences de la confirmation d'un "argument" donné. Si confirmer un prétendu "argument" conduisait à établir l'existence d'une violation d'une disposition juridique, mais ne rendait pas inutile l'examen d'un autre prétendu "argument" formulé au titre de la même disposition juridique, ce serait parce que chacun des deux "arguments" concernait une "allégation" distincte".³⁹² Les Communautés européennes ont ajouté que lorsque ce critère était appliqué en l'espèce, il devenait clair que chacun des "versements" allégués par le Brésil constituait une "allégation" distincte.

7.43 Le Groupe spécial n'est pas d'accord avec ce qu'avancent les Communautés européennes. Il est d'avis que les affirmations des Communautés européennes sont contraires à la jurisprudence existante de l'OMC et au pouvoir discrétionnaire du Groupe spécial de parvenir à la conclusion qu'une allégation de violation est justifiée sur la base d'arguments qui n'ont même pas été avancés par les parties et, dans certaines situations, sans avoir à examiner tous les arguments des parties. Le Groupe spécial est déjà parvenu à la conclusion que les plaignants avaient indiqué de manière adéquate les mesures en cause et les violations y afférentes de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.44 De l'avis du Groupe spécial, l'allégation des Communautés européennes selon laquelle les arguments et les références à l'article 9:2 b) iv) présentés par les plaignants ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial n'est donc pas fondée.

³⁹⁰ Voir les rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *CE – Bananes III*, paragraphes 142 et 143, *CE – Hormones*, paragraphe 156, *États-Unis – Certains produits en provenance des CE*, paragraphe 123.

³⁹¹ Voir le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 20: "(...) La demande doit: i) être présentée par écrit; ii) préciser si des consultations ont eu lieu; iii) indiquer les mesures spécifiques en cause; et iv) contenir un bref exposé du fondement juridique de la plainte, qui doit être suffisant pour énoncer clairement le problème. Suivant la quatrième prescription, seul est exigé un exposé – et celui-ci peut être bref – du fondement juridique de la plainte; mais l'exposé doit, en tout état de cause, être "suffisant pour énoncer clairement le problème". En d'autres termes, il ne suffit pas que "le fondement juridique de la plainte" soit exposé de façon sommaire; l'exposé doit "énoncer clairement le problème".

³⁹² Réponse des Communautés européennes à la question n° 4 du Groupe spécial.

f) Absence alléguée d'indication appropriée des allégations en rapport avec la note de bas de page 1 de la Liste des CE (sucre ACP/Inde)³⁹³

i) *Arguments des parties*

7.45 Dans leur première communication, les Communautés européennes ont par ailleurs observé que les plaignants avaient formulé des allégations subsidiaires selon lesquelles les Communautés européennes ne respectaient pas les termes de la note de bas de page 1 de leur Liste. Les Communautés européennes ont estimé que ces allégations n'étaient pas suffisamment indiquées. Elles ont donc fait valoir qu'elles ne pouvaient pas défendre une mesure (non indiquée) qu'elles auraient pu adopter concernant le sucre ACP/Inde au regard de dispositions non indiquées de l'*Accord sur l'agriculture* ou de dispositions qui étaient simplement citées sans autre explication. Les Communautés européennes ont soutenu que ces allégations n'étaient pas formulées dans les demandes d'établissement d'un groupe spécial par les plaignants, lesquels alléguaient une "exclusion" ou une absence de "prise en compte" des exportations de sucre équivalent ACP/Inde de la part des Communautés européennes pour ce qui était d'assurer le respect de leurs engagements en matière de subventions à l'exportation, et non une absence de respect des termes de la note de bas de page. Par conséquent, pour les Communautés européennes, ces allégations ne relevaient pas non plus du mandat du Groupe spécial.

7.46 Les plaignants étaient d'avis que les Communautés européennes confondaient la note de bas de page 1 avec "la mesure en cause" et tentaient de redéfinir la mesure en cause comme étant la note de bas de page 1 elle-même. Nulle part dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial les plaignants indiquaient que la note de bas de page 1 était une "mesure en cause". Par contre, les Communautés européennes ont été informées par les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants que les exportations en dépassement des engagements de réduction provenaient de l'exportation subventionnée de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde. L'Australie a noté que la première communication écrite des Communautés européennes éludait délibérément les allégations d'incompatibilité tenant aux subventions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde. Par contre, les Communautés européennes avaient redéfini la mesure comme étant la note de bas de page et se référaient exclusivement à la note de bas de page 1 pour ce qui était du sucre équivalent ACP/Inde. L'Australie a ajouté qu'aux quatrième et cinquième paragraphes de sa demande d'établissement d'un groupe spécial, elle avait indiqué que les mesures en cause étaient les subventions accordées pour le sucre excédant les engagements de réduction des Communautés européennes, et avait précisé la nature des mesures aux paragraphes 6 et 7 de ladite demande.

7.47 Selon les plaignants, les Communautés européennes utilisaient la note de bas de page 1 comme argument pour réfuter les allégations d'incompatibilité formulées par les plaignants. Les plaignants ont ajouté qu'il était parfaitement justifié pour tout plaignant d'anticiper un tel argument dans sa première communication écrite ou de répondre à de tels arguments dans sa communication à titre de réfutation. Ces questions n'étaient pas liées à l'article 6:2 du *Mémoire d'accord*, ni aux demandes d'établissement d'un groupe spécial. Enfin, les plaignants ont répété que les Communautés européennes confondaient les "allégations", qui devaient être formulées dans la demande d'établissement d'un groupe spécial, et les "arguments", qui étaient exposés pendant la procédure du groupe spécial. Les plaignants ont allégué que les Communautés européennes excédaient leurs engagements de réduction des subventions, entre autres, en accordant des subventions à l'exportation pour le sucre équivalent ACP/Inde. Les plaignants ont fait valoir que la note de bas de page 1 ne dispensait pas les Communautés européennes de leurs obligations au titre des articles 3:3, 8 et 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* ou, à titre subsidiaire, qu'elle ne s'appliquait pas aux

³⁹³ La note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE est dénommée ci-après la "note de bas de page 1" ou la "note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde" et sa teneur précise est examinée aux paragraphes 7.167 à 7.196 ci-après.

exportations d'une quantité de sucre communautaire équivalente à la quantité de sucre importée des pays ACP et d'Inde. L'argument des plaignants concernant le champ d'application de la note de bas de page 1 est donc un argument subsidiaire étayant leurs allégations juridiques selon lesquelles les Communautés européennes excèdent leurs engagements en matière de réduction des subventions à l'exportation.

ii) *Évaluation par le Groupe spécial*

7.48 Le Groupe spécial rappelle la teneur des demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par les plaignants et la distinction existant entre allégations et arguments. L'allégation des plaignants est que les Communautés européennes exportent du sucre (sucre C et sucre équivalent ACP/Inde) en dépassement de leur niveau d'engagement. Pour les plaignants, le niveau d'engagement des Communautés européennes est indiqué dans la section II de la Partie IV de la Liste des CE concernant le sucre, et s'élève à 1 273 500 tonnes en 2001 et les années suivantes.

7.49 De l'avis du Groupe spécial, les Communautés européennes utilisent la note de bas de page 1 comme *argument* pour réfuter les allégations des plaignants selon lesquelles les Communautés européennes agissent d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Les Communautés européennes font valoir que leur niveau d'engagement inclut une quantité additionnelle de 1,6 million de tonnes de sucre équivalent ACP/Inde comme prévu par la note de bas de page 1.

7.50 De l'avis du Groupe spécial, le point de savoir ce qui constitue le "niveau d'un engagement" d'un Membre aux fins de l'article 10:3, est une question à la fois d'interprétation juridique et d'éléments de preuve. Le point de savoir si une entrée figurant dans la Liste d'un Membre, comme la note de bas de page 1 des Communautés européennes, peut ou non faire partie du niveau global de l'engagement d'un Membre est une question de droit concernant laquelle les deux camps ont présenté des arguments. Il appartient au Groupe spécial de décider si le "niveau d'engagement" évoqué aux articles 3, 8, 9:2 b) iv) et 10:3 est exclusivement composé des subventions à l'exportation qui devaient être réduites (dans le cas du sucre communautaire, 1 273 500 tonnes) ou si les Membres sont également habilités à maintenir, par exemple, des "limitations" *ad hoc* concernant le subventionnement à l'exportation.

7.51 Les Communautés européennes font valoir qu'une interprétation correcte des articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture* et de la note de bas de page 1 des Communautés européennes amènerait à conclure que la note de bas de page 1 des Communautés européennes est une composante de leurs engagements globaux en matière de subventions à l'exportation. Les plaignants ne sont pas d'accord.

7.52 De l'avis du Groupe spécial, lorsque les Communautés européennes faisaient référence à la note de bas de page 1 en tant qu'élément de preuve et pour étayer leur argument selon lequel le niveau de leur engagement n'était pas limité à 1 273 500 tonnes mais devait en fait comprendre le montant de 1,6 million de tonnes mentionné dans la note de bas de page 1, les plaignants avaient le droit de contester ces arguments ainsi que la portée de l'engagement des Communautés européennes; les plaignants étaient habilités à utiliser des arguments à titre de réfutation pour contester les conclusions tirées par les Communautés européennes de la note de bas de page 1. Là encore, le Groupe spécial rappelle que les plaignants n'allèguent pas que la Liste des CE comprend une entrée incompatible avec les règles de l'OMC (la note de bas de page 1) ou que la catégorisation des subventions faite par les Communautés européennes est incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture*, mais plutôt que les Communautés européennes exportent du sucre subventionné en quantités supérieures aux niveaux d'engagement spécifiés dans la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes. En outre, le Groupe spécial note que, dans leurs demandes d'établissement d'un groupe spécial, les trois parties plaignantes ont mentionné la question des subventions à l'exportation de produits soit pour une quantité "équivalente à la quantité de sucre brut importée dans le cadre d'arrangements

préférentiels à l'importation"³⁹⁴, soit "pour des quantités se chiffrant à environ 1,6 million de tonnes de sucre qui s'ajoutent aux dépenses budgétaires et quantités d'exportations subventionnées notifiées par les CE au Comité de l'agriculture"³⁹⁵, informant par là même les Communautés européennes des questions de droit et de fait en cause.

7.53 Pour les raisons susmentionnées, le Groupe spécial est d'avis que les arguments des plaignants concernant la portée des niveaux d'engagement des Communautés européennes, y compris ceux qui se rapportent à la nature, à l'effet juridique et à la portée de la note de bas de page 1 des Communautés européennes, relèvent du mandat du Groupe spécial.

2. Allégation des Communautés européennes selon laquelle le principe de l'estoppel empêche les plaignants de soumettre le présent différend

a) Arguments des parties

7.54 Le Groupe spécial renvoie à la section IV.D.3 de la partie descriptive pour un résumé des arguments des parties en ce qui concerne la bonne foi et l'estoppel. Les Communautés européennes estiment que les violations maintenant alléguées par les plaignants auraient été flagrantes et immédiatement manifestes dès la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*.³⁹⁶ Pourtant, aucun des plaignants n'a soulevé la moindre question concernant les exportations de sucre C avant le présent différend. D'après l'interprétation des Communautés européennes, cela signifie que, pendant de nombreuses années après la conclusion de l'*Accord sur l'OMC*, les plaignants ont continué à partager l'avis des Communautés européennes selon lequel les exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées. Il en va de même pour ce qui est des questions relatives à la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde, qui n'ont jamais été soulevées au Comité de l'agriculture et n'ont jamais auparavant été contestées par les plaignants.

7.55 Pour les Communautés européennes, le silence des plaignants peut légitimement être interprété comme représentant une absence d'objections non seulement lorsqu'il existe un "devoir de parler" mais aussi dans des circonstances où il est raisonnable de s'attendre à ce que les autres parties parlent. Pour les Communautés européennes, il était raisonnable de s'attendre à ce que les Membres ne contestent pas le fait qu'elles n'incluaient pas les subventions additionnelles de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde et le sucre C dans leur quantité de base. Sur la base de ce qu'elles considèrent comme leurs attentes de bonne foi, les Communautés européennes estiment que le principe de l'estoppel empêche les plaignants de soumettre cette allégation.

7.56 Les Communautés européennes font valoir que l'estoppel est un moyen de défense procédural qui interdit à une partie d'exercer un droit vis-à-vis d'une autre partie, mais ne modifie pas les obligations de fond de cette partie. Elles ajoutent que l'estoppel relève du droit de la procédure plutôt que du droit positif et qu'en conséquence, l'effet d'un véritable estoppel est limité aux parties. Les Communautés européennes ne soutiennent pas que leurs obligations au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* ont été modifiées du fait du principe de l'estoppel. Par contre, les Communautés européennes soutiennent qu'il est interdit aux plaignants de soumettre une allégation au titre de cette disposition et, donc, que le Groupe spécial devrait rejeter leurs allégations même s'il les a confirmées au fond.

³⁹⁴ Voir les demandes d'établissement d'un groupe spécial présentées par le Brésil et la Thaïlande qui figurent à l'annexe D du présent rapport.

³⁹⁵ Voir la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie qui figure à l'annexe D du présent rapport.

³⁹⁶ Voir la première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 139.

7.57 Pour les Communautés européennes, étant donné que l'estoppel ne modifie pas les droits fondamentaux des Membres au titre de l'*Accord sur l'OMC*, mais uniquement l'exercice de ces droits, il peut s'appliquer exclusivement entre deux Membres.³⁹⁷

7.58 Les plaignants répondent que, du point de vue du principe juridique, les Communautés européennes ne pouvaient pas inférer d'un silence que les autres Membres partageaient l'avis selon lequel le sucre C n'était pas subventionné, parce qu'ils n'avaient pas le "devoir" de soulever des objections. Les plaignants font valoir que, quand bien même ils seraient restés silencieux, leur silence au sujet des niveaux des quantités de base des Communautés européennes et de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde n'équivaldrait pas à une représentation claire et sans ambiguïté à laquelle les Communautés européennes pouvaient se fier, en particulier puisque les plaignants n'avaient pas le devoir juridique de le faire.³⁹⁸

7.59 Pour l'Australie, si les Communautés européennes étaient autorisées à recourir à l'estoppel, il aurait pour effet de diminuer les droits des plaignants, ce qui serait contraire aux dispositions des articles 3:2 et 19:2 du *Mémorandum d'accord*. C'est une chose que d'avoir un droit subordonné aux dispositions pertinentes d'un accord visé, mais c'est une tout autre chose que d'avoir un droit subordonné à l'application d'un principe qui n'est pas reconnu dans les dispositions de l'accord visé. En outre, l'Australie fait valoir que c'est aux Communautés européennes qu'il appartient de faire en sorte d'agir conformément à l'*Accord sur l'agriculture* et aux autres *Accords de l'OMC*.

7.60 Enfin, les plaignants font valoir que, quand bien même il serait possible d'invoquer l'estoppel, les Communautés européennes ne se conforment pas aux prescriptions fondamentales régissant l'invocation de l'estoppel.³⁹⁹

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.61 Le Groupe spécial note que les parties et tierces parties au présent différend ne semblent pas d'accord sur la nature du principe de l'estoppel et sur ses paramètres exacts.⁴⁰⁰ Muller et Cottier en donnent la définition suivante:

"It is generally agreed that the party invoking estoppel 'must have been induced to undertake legally relevant action or abstain from it by relying in good faith upon clear and unambiguous representations by the other State'.⁴⁰¹ ("Il est généralement admis que la partie invoquant l'estoppel "doit avoir été amenée à engager une action pertinente sur le plan juridique ou à s'abstenir de le faire en se fiant de bonne foi à des représentations claires et sans ambiguïté de l'autre État".")

7.62 Le Black Law Dictionary définit "silence, estoppel by" (silence, estoppel par) comme suit:

"Such estoppel arises where person is under duty to another to speak or failure to speak is inconsistent with honest dealings. Silence, to work 'estoppel', must amount to bad faith, and, elements or essentials of such estoppel include: change of position

³⁹⁷ Voir aussi les paragraphes 4.167 à 4.170 ci-dessus.

³⁹⁸ Voir aussi les paragraphes 4.160 et 4.161 ci-dessus.

³⁹⁹ Voir le paragraphe 4.159.

⁴⁰⁰ Deuxième communication de l'Australie, paragraphes 142 et 144; deuxième communication du Brésil, Titre G et paragraphes 80 et 85; deuxième communication de la Thaïlande, paragraphe 114; première communication des CE, paragraphes 136 à 138; voir aussi par exemple la déclaration orale des États-Unis, paragraphes 8 et 9; la déclaration orale de la Colombie, paragraphe 8; la communication des pays ACP en tant que tierce partie, paragraphes 9 et 126; et la déclaration orale des pays ACP, paragraphe 8.

⁴⁰¹ J.P. Müller et T. Cottier, dans *Encyclopaedia of Public International Law*, éditeur Institut Max Planck, North Holland, 1992, page 116.

to prejudice of person claiming estoppel; damages if the estoppel is denied; duty and opportunity to speak; inducing person claiming estoppel to alter his position; knowledge of facts and of rights by person estopped; misleading of party claiming estoppel; reliance upon silence of party sought to be estopped."⁴⁰² ("Un tel estoppel s'applique lorsqu'une personne a envers une autre le devoir de parler ou lorsque le fait de ne pas parler est incompatible avec des procédés honnêtes. Pour que l'"estoppel" soit applicable, le silence doit équivaloir à de la mauvaise foi, et les éléments ou les aspects essentiels d'un tel estoppel comprennent un changement de position au préjudice de la personne invoquant l'estoppel; des dommages si l'estoppel est rejeté; le devoir et l'opportunité de parler; le fait d'amener la personne invoquant l'estoppel à modifier sa position; la connaissance des faits et des droits par la personne visée par l'estoppel; le fait de tromper la partie invoquant l'estoppel; le fait de se fier au silence de la partie censée être visée par l'estoppel.")

7.63 De l'avis du Groupe spécial, on ne sait pas très bien, loin s'en faut, si le principe de l'estoppel est applicable aux différends entre des Membres de l'OMC concernant leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC. Le principe de l'estoppel n'a jamais été appliqué par un groupe spécial ou l'Organe d'appel. L'estoppel n'est mentionné ni dans le *Mémoire d'accord*, ni ailleurs dans l'*Accord sur l'OMC*.

7.64 Même si l'estoppel, en tant que principe juridique général, était applicable aux différends entre des Membres de l'OMC, les Membres devraient toujours se conformer au *Mémoire d'accord* et devraient donc trouver un moyen de se conformer de bonne foi aussi bien aux dispositions du *Mémoire d'accord* qu'aux dispositions régissant l'estoppel. Le Groupe spécial rappelle que dans l'affaire *CE – Hormones*, l'Organe d'appel a indiqué clairement que même s'il existait un principe de précaution en droit international général, les obligations dans le cadre de l'OMC restaient contraignantes pour les Membres: "Nous approuvons donc la constatation du Groupe spécial selon laquelle le principe de précaution ne l'emporte pas sur les dispositions de l'article 5:1 et 5:2 de l'*Accord SPS*."⁴⁰³

7.65 Si l'estoppel était considéré comme une règle coutumière d'interprétation ou s'il était inclus dans le principe de la bonne foi énoncé à l'article 3:10 du *Mémoire d'accord*, il conviendrait de donner de ce principe une lecture qui soit "en harmonie" avec les autres principes du système de règlement des différends de l'OMC, y compris la quasi-automaticité du processus et le caractère autorégulateur de l'engagement de la procédure de règlement des différends. À plusieurs reprises, l'Organe d'appel a insisté sur le fait que "celui qui interprét[ait] un traité [avait] le devoir de lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à toutes, harmonieusement".⁴⁰⁴

7.66 Le Groupe spécial rappelle aussi que l'Organe d'appel a clairement établi que l'engagement des procédures de règlement des différends de l'OMC n'exigeait pas la démonstration d'un quelconque intérêt juridique ou économique spécifique.⁴⁰⁵ Dans l'affaire *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5*

⁴⁰² Black's Law Dictionary, Sixth Edition, 1991, page 963.

⁴⁰³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 125.

⁴⁰⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 81. L'Organe d'appel a également fait référence à son rapport sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, paragraphe 81. Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, pages 25 et 26; le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 14; et le rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphe 45.

⁴⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 142.

- États-Unis)⁴⁰⁶, l'Organe d'appel a établi ce qui suit au sujet de la première phrase de l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord*:

"... cette phrase exprime un principe fondamental voulant que les Membres devraient avoir recours au règlement des différends de l'OMC de bonne foi et ne pas mettre en branle de manière abusive les procédures envisagées dans le *Mémorandum d'accord*. Nous rappelons que, lorsque nous avons examiné le libellé de l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* dans notre rapport sur l'affaire *Communautés européennes - Bananes*, nous avons dit qu'

un Membre a un large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de déposer un recours contre un autre Membre en vertu du *Mémorandum d'accord*. Le libellé de l'article XXVIII:1 du GATT de 1994 et de l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* donne à penser, en outre, qu'un Membre devrait *faire preuve d'une grande discipline* pour décider si une action serait "utile". (pas d'italique dans l'original)"⁴⁰⁷

7.67 Étant donné la nature "essentiellement autorégulatrice" de la prescription de la première phrase de l'article 3:7, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel doivent présumer, chaque fois qu'un Membre présente une demande d'établissement d'un groupe spécial, que ce Membre le fait de bonne foi, après avoir dûment jugé si le recours à ce groupe spécial serait "utile".

7.68 Cela est conforme avec la jurisprudence du GATT en la matière. Dans le différend *CEE - Restrictions à l'importation* soumis au GATT, le groupe spécial a conclu ce qui suit:

"Le Groupe [spécial] ... a reconnu que les restrictions existent depuis longtemps sans que Hong-kong ait jamais invoqué l'article XXIII pour les produits concernés, mais il a conclu que cela n'affecte pas les obligations que les parties contractantes ont acceptées aux termes des dispositions de l'Accord général. *En outre, il serait erroné aux yeux du Groupe spécial d'interpréter le fait que, pendant des années, une mesure n'a pas entraîné l'application de l'article XXIII, comme valant acceptation tacite de la part des parties contractantes.*"⁴⁰⁸ (pas d'italique dans l'original)

7.69 De l'avis du Groupe spécial, l'article 3:7 du *Mémorandum d'accord* ni n'oblige ni n'autorise un groupe spécial à s'interroger sur cette décision du Membre ou à remettre en question son jugement (à moins qu'il n'y ait des éléments de preuve de sa mauvaise foi).⁴⁰⁹ En vertu de la jurisprudence de l'OMC, le fait qu'un Membre ne met pas en cause une mesure à un moment donné ne peut pas en soi priver ce Membre de son droit de soumettre un différend ultérieurement s'il considère de bonne foi qu'il est utile de le faire. Cela semble être confirmé par les différends portés devant l'OMC, par exemple les affaires *CE – Bananes III (article 21:5 – CE/Équateur)*⁴¹⁰ et *Guatemala – Ciment II*.⁴¹¹

7.70 Qui plus est, même à supposer pour les besoins de l'argumentation que l'estoppel pourrait être invoqué dans les procédures de règlement des différends de l'OMC, le Groupe spécial est d'avis que la

⁴⁰⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 73, citant le rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 135.

⁴⁰⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 135.

⁴⁰⁸ Rapport du Groupe spécial (du GATT) des *restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong*, IBDD, S30/135, paragraphe 28.

⁴⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphes 72 à 74.

⁴¹⁰ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (article 21:5 – CE/Équateur)*, paragraphe 4.11.

⁴¹¹ Rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, paragraphe 5.148.

présente situation n'est pas un cas auquel l'estoppel pourrait s'appliquer. Le Groupe spécial examine ci-après les prescriptions régissant son application.

7.71 Les conditions régissant l'estoppel ont été résumées par le Groupe spécial chargé de l'affaire *Argentine – Viande de volaille*:

"[L]es éléments fondamentaux de l'estoppel sont les suivants: "i) un exposé d'un fait qui est clair et non ambigu; ii) cet exposé doit être volontaire, inconditionnel et autorisé; iii) on doit se fier de bonne foi à l'exposé ... à l'avantage de la partie faisant l'exposé".⁴¹²

7.72 Dans l'affaire *Guatemala – Ciment II*, le Groupe spécial a estimé ce qui suit:

"L'estoppel repose sur le principe que lorsqu'une partie a été amenée à agir sur la foi des assurances qui lui ont été données par une autre partie, de telle manière qu'elle subirait un préjudice si l'autre partie changeait de position ultérieurement, alors pareil changement de position est *estopped*, c'est-à-dire interdit."⁴¹³

7.73 De l'avis du Groupe spécial, le silence du Brésil et de la Thaïlande au sujet des niveaux des quantités de base des Communautés européennes et de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde n'équivaut pas à une représentation claire et sans ambiguïté à laquelle les Communautés européennes pouvaient se fier, en particulier si l'on considère que, selon le Groupe spécial, les plaignants n'avaient pas le devoir juridique d'appeler l'attention des Communautés européennes sur leurs violations alléguées. En outre, il n'est pas possible d'indiquer le moindre fait ou la moindre déclaration des plaignants par lesquels ils ont admis que la mesure des CE était compatible avec les règles de l'OMC ou ont promis qu'ils n'engageraient pas de poursuites contre les Communautés européennes. De l'avis du Groupe spécial, le "silence" de certains des plaignants ne peut être assimilé à leur approbation des violations des Communautés européennes, si tant est qu'il y en ait. Qui plus est, le silence des plaignants ne peut pas être reproché à d'autres Membres de l'OMC qui, aujourd'hui, pourraient décider d'engager une procédure de règlement des différends à l'OMC contre les Communautés européennes. En d'autres termes, quand bien même les trois plaignants seraient restés totalement silencieux sur cette question, leur silence ne pourrait pas être considéré comme un engagement qui serait contraignant pour les autres Membres dans la mesure où il irait à l'encontre des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* ou qui pourrait faire disparaître les incompatibilités alléguées des Communautés européennes avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC.

7.74 L'Organe d'appel a clairement établi que les Membres de l'OMC devaient se conformer à leurs obligations dans le cadre de l'OMC de bonne foi⁴¹⁴ et que l'*Accord sur l'OMC* devait être interprété de bonne foi.⁴¹⁵ De l'avis du Groupe spécial, tant les Communautés européennes que les plaignants ont agi de bonne foi pour ce qui est de l'engagement et de la conduite de la présente procédure de règlement des différends. Les Communautés européennes sont habilitées à défendre leur régime applicable au sucre et l'ont fait. Les plaignants étaient habilités à engager la présente procédure de l'OMC comme ils l'ont fait et à aucun moment le principe de l'estoppel, eu égard à leurs actions ou à

⁴¹² Rapport du Groupe spécial *Argentine – Viande de volaille*, paragraphe 7.20.

⁴¹³ Rapport du Groupe spécial *Guatemala – Ciment II*, paragraphe 8.23.

⁴¹⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Mexique – Sirop de maïs (article 21:5 – États-Unis)*, paragraphe 47; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 296 (et 298); rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 158; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphe 166.

⁴¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphes 296 et 297; et rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphe 101 (et 193).

leur silence, ne les a empêchés de contester le régime communautaire applicable au sucre qu'ils jugeaient incompatible avec les règles de l'OMC.

7.75 De l'avis du Groupe spécial, s'il devait conclure que le principe de l'estoppel empêche maintenant les plaignants de contester le régime applicable au sucre des CE ou leur production de sucre subventionné destinée à l'exportation dont il est allégué qu'elle est excessive, le Groupe spécial agirait d'une manière contraire aux articles 3:2 et 19:2 du *Mémorandum d'accord*, qui disposent qu'il est interdit aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel d'accroître ou de diminuer les droits et obligations des Membres.⁴¹⁶

3. Mémoire d'*amicus curiae* de WVZ

a) Contexte factuel

7.76 Comme il est indiqué au paragraphe 2.20 ci-dessus, le 24 mai 2004, le Groupe spécial a reçu un mémoire d'"*amicus curiae*" non demandé de Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (ci-après dénommé "WVZ"), association des producteurs de sucre et des planteurs de betteraves allemands, qui faisait valoir que le sucre C ne bénéficiait pas de subventions à l'exportation, en substance, parce que le prix d'intervention des Communautés européennes ne couvrait pas le coût de production total moyen des sucres A, B et C dans les Communautés européennes.

7.77 Suivant la recommandation faite par l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Crevettes* en ce qui concerne les mémoires d'*amici curiae*, selon laquelle "[l']exercice de la liberté laissée au groupe spécial pourrait, bien entendu, et peut-être devrait, comprendre des consultations avec les parties au différend"⁴¹⁷, et en vue de garantir la régularité de la procédure, le Groupe spécial a invité les parties, le 27 mai 2004, à formuler des observations sur le mémoire d'*amicus curiae* de WVZ avant le 1^{er} juin 2004.⁴¹⁸

7.78 Les plaignants ont demandé dans leurs observations que le Groupe spécial rejette le document communiqué par WVZ au motif que les faits et l'analyse avancés par WVZ étaient inexacts et que le document avait été présenté tardivement, ainsi que pour des raisons de régularité de la procédure, et ils ont en outre soutenu que cette communication abordait des questions que les parties avaient déjà longuement évoquées. Dans sa troisième communication concernant le mémoire d'*amicus curiae*, le Brésil a allégué qu'il existait des éléments de preuve indiquant qu'une infraction à la règle de confidentialité s'était produite (le Groupe spécial examine la question de l'infraction à la règle de confidentialité dans la prochaine section de son rapport). Les Communautés européennes ont informé le Groupe spécial qu'elles ne souhaitaient pas présenter d'observations.

⁴¹⁶ L'article 3:2 du *Mémorandum d'accord* est ainsi libellé: "Le système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Les Membres reconnaissent qu'il a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés." L'article 19:2 du *Mémorandum d'accord* est ainsi libellé: "Conformément au paragraphe 2 de l'article 3, dans leurs constatations et leurs recommandations, le groupe spécial et l'Organe d'appel ne pourront pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés." Voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 46 et 47.

⁴¹⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 107.

⁴¹⁸ Cette position de l'Organe d'appel semble être étayée par l'article 12:1 du *Mémorandum d'accord*, qui dispose que les groupes spéciaux doivent consulter les parties lorsqu'ils décident d'étoffer les procédures de travail énoncées à l'Appendice 3 du *Mémorandum d'accord* ou d'y déroger. L'Appendice 3 du *Mémorandum d'accord* est muette en ce qui concerne les mémoires d'*amici curiae*. Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 105.

7.79 Dans leurs observations concernant le mémoire d'*amicus*, les plaignants ont contesté de manière détaillée les allégations formulées par WVZ, les qualifiant d'absolument dénuées de fondement, entre autres, parce que les producteurs recevaient beaucoup plus que le prix d'intervention et que les calculs faits par WVZ n'étaient pas fondés sur des données exactes ou sur l'interprétation correcte des données.

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.80 Premièrement, le Groupe spécial tient à rappeler qu'il n'estime pas que les mémoires d'*amici curiae* puissent être pris en compte d'une manière qui contournerait les droits et obligations des parties au titre du *Mémorandum d'accord*, de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord sur l'OMC* en général.⁴¹⁹

7.81 Le Groupe spécial note que la communication de WVZ a été déposée presque deux semaines après la deuxième réunion du Groupe spécial avec les parties. Le Groupe spécial, comme d'autres groupes spéciaux avant lui, estime que le moment de la présentation de la communication d'*amicus curiae* joue un rôle important dans l'acceptation ou le rejet des mémoires d'*amici curiae*.⁴²⁰ À cet égard, la Thaïlande a fait valoir que, conformément aux procédures de travail du Groupe spécial, aucun nouvel argument ou élément de preuve ne devait être communiqué par les parties après la deuxième réunion. Toutefois, le Groupe spécial rappelle qu'à la fin de la deuxième réunion, il a posé des questions juridiques et factuelles additionnelles aux parties et les plaignants ont demandé à être habilités à formuler des observations sur leurs réponses mutuelles aux questions du Groupe spécial. La période pendant laquelle le Groupe spécial pouvait recevoir de nouveaux arguments et éléments de preuve a donc été prorogée jusqu'au mercredi 2 juin 2004. Toutefois, les observations de WVZ ne sont pas liées aux questions du Groupe spécial, ni aux observations des parties.

7.82 Le Groupe spécial a décidé de ne pas examiner plus avant le mémoire d'*amicus curiae* de WVZ parce que, entre autres choses, il était fondé sur des renseignements confidentiels et était donc un élément de preuve d'une infraction à la règle de confidentialité qui ôtait toute crédibilité aux auteurs. Le Brésil a informé tous ceux qui étaient habilités à recevoir sa communication de la nature confidentielle de celle-ci. Le 10 juin 2004, le Groupe spécial a donc demandé à WVZ d'indiquer la source des renseignements utilisés dans son mémoire d'*amicus curiae*. WVZ a reconnu qu'elle "avait été en mesure d'examiner" la pièce du Brésil mais a refusé d'indiquer la source de ses renseignements: "WVZ n'est pas en mesure de révéler la source de ses renseignements concernant les éléments de preuve fournis par le Brésil".

7.83 Le Groupe spécial déplore ce refus de coopérer qui, indépendamment des qualités (ou de l'absence de qualités) de la communication de WVZ, non seulement porte atteinte à l'équité élémentaire pour les parties, mais aussi compromet l'intégrité du système de règlement des différends lui-même en faisant obstacle à une plus grande ouverture et à la transparence du processus de règlement des différends.

7.84 Les règles de confidentialité du système de règlement des différends de l'OMC s'appliquent aux Membres de l'OMC, aux membres du Groupe spécial et au personnel de l'OMC participant à la

⁴¹⁹ Dans l'affaire *Japon – Produits agricoles II*, l'Organe d'appel a déterminé que les avis des experts pouvaient être pris en compte mais qu'ils ne dispensaient pas la partie plaignante d'établir *prima facie* l'existence d'une incompatibilité. Voir le rapport de l'Organe d'appel *Japon – Produits agricoles II*, paragraphe 129.

⁴²⁰ Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux III*, dans lequel le Groupe spécial a rejeté trois mémoires d'*amici curiae* non demandés parce qu'ils avaient été présentés après la première réunion de fond; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Bois de construction résineux III*, paragraphe 7.2; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Plomb et bismuth II*, dans lequel le Groupe spécial a choisi de ne pas accepter la communication parce qu'elle avait été présentée trop tard et aurait pu retarder de manière injustifiable la procédure; rapport du Groupe spécial *États-Unis – Plomb et bismuth II*, paragraphe 6.3.

procédure de règlement des différends. Néanmoins, le Groupe spécial estime que si WVZ, quoique n'étant pas partie à la procédure, voulait être considérée comme une "amie de la cour", elle aurait dû suivre une règle de conduite appropriée vis-à-vis du Groupe spécial et des parties tout en faisant tout son possible pour respecter les règles relatives au règlement des différends à l'OMC, y compris les règles de confidentialité.

7.85 À la lumière de ce qui précède, le Groupe spécial, ayant le pouvoir juridique discrétionnaire d'accepter et d'examiner ou non des mémoires d'*amici curiae* non demandés présentés par des individus ou des organisations, gouvernementales ou non gouvernementales⁴²¹, refuse d'examiner plus avant le mémoire d'*amicus curiae* présenté par WVZ.

4. Infraction à la règle de confidentialité

a) Contexte factuel⁴²²

7.86 Le 2 juin 2004, le Brésil a informé le Groupe spécial que le mémoire d'*amicus curiae* présenté par WVZ, association des producteurs de sucre allemands, divulguait des renseignements que le Brésil avait présentés au Groupe spécial à titre confidentiel. En conséquence, le Brésil souhaitait porter l'infraction alléguée à la règle de confidentialité à l'attention du Groupe spécial et a demandé que le Groupe spécial "enquête sur la manière dont l'infraction s'était produite" et qu'il entreprenne toute action complémentaire qu'il jugerait appropriée, y compris "présent[er] un rapport complet sur cet incident à l'Organe de règlement des différends". La Thaïlande et l'Australie ont appuyé les observations et la demande faites par le Brésil à cet égard.

7.87 Le Groupe spécial a noté dans une lettre adressée aux parties et aux tierces parties, datée du 4 juin 2004, la gravité de la question en cause et les a invitées à formuler des observations sur l'allégation du Brésil, et sur la réparation appropriée "si une telle infraction s'était effectivement produite". Ces observations devaient être communiquées avant le 8 juin 2004. Le Groupe spécial a reçu dans ce délai des réponses de l'Australie, de la Thaïlande et des Communautés européennes (parties), ainsi que de l'Inde (tierce partie).

7.88 Les Communautés européennes ont noté qu'elles attachaient la plus haute importance au strict respect par toutes les parties et tierces parties des règles de confidentialité énoncées dans le *Mémorandum d'accord* et dans les procédures de travail du Groupe spécial. Elles partageaient les préoccupations exprimées par le Brésil et ont fait observer officiellement qu'elles avaient traité comme strictement confidentiels tous les renseignements désignés comme tels dans les présentes procédures.

7.89 L'Australie a observé que les données concernant les coûts de production citées par WVZ figuraient également dans une pièce confidentielle présentée par l'Australie⁴²³, et elle a demandé que le Groupe spécial enquête sur la source des renseignements de LMC cités par WVZ. L'Australie a estimé que, au cas où le Groupe spécial établirait qu'une infraction à la règle de confidentialité avait été commise par une partie au présent différend, en particulier en ce qui concerne les données de LMC désignées comme confidentielles par le Brésil et l'Australie, il devrait consigner l'infraction à la règle de confidentialité dans son rapport, dans le contexte de l'article 10:3 du *Mémorandum d'accord*. L'Australie a en outre estimé que toute utilisation ou citation non autorisée de

⁴²¹ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *États-Unis – Crevettes*, paragraphe 107 et *États-Unis – Plomb et bismuth II*, paragraphe 41.

⁴²² Voir les paragraphes 2.21 à 2.28 ci-dessus.

⁴²³ WVZ a cité le chiffre de LMC concernant les coûts de production, ***/tonne, qui est mentionné dans le tableau 2 de la pièce n° 1 de l'Australie, page 8.

renseignements qui étaient désignés comme confidentiels par une partie à un différend devrait automatiquement justifier le rejet d'une communication d'*amicus*.

7.90 La Thaïlande a appuyé les observations et les demandes faites par le Brésil et l'Australie.

7.91 Le 10 juin 2004, le Groupe spécial a, dans une lettre, demandé des renseignements à WVZ "au sujet de[s] source[s] exacte[s] (documents, sites Web, etc.) utilisée[s] pour les données mentionnées" dans son document, ainsi que des précisions quant à l'utilisation de l'euro dans ces données.

7.92 Le Groupe spécial a reçu le 15 juin 2004 une réponse de WVZ, dans laquelle WVZ indiquait qu'elle avait été "en mesure d'examiner" une annexe de la communication du Brésil. Selon WVZ, ce document n'était pas désigné comme confidentiel. Elle indiquait également que WVZ n'était "pas en mesure de révéler la source de ses renseignements concernant les éléments de preuve fournis par le Brésil". Elle n'a pas évoqué la question de la monnaie utilisée dans ces données.

7.93 Des observations sur la réponse de WVZ ont été communiquées par le Brésil le 18 juin 2004, dans lesquelles le Brésil réitérait sa demande visant à ce que le Groupe spécial rejette sans formalité le mémoire d'*amicus* de WVZ et fasse rapport de l'incident à l'Organe de règlement des différends. En outre, le Brésil a fait valoir que la page de couverture ainsi que toutes les pages de toutes les copies sur papier de la pièce en question fournies au Groupe spécial, aux parties et aux tierces parties, portaient, tamponnée manuellement, la mention "CONFIDENTIEL" en majuscules d'imprimerie. Le Brésil avait indiqué dans ses lettres de couverture, que ses communications, y compris ses deux pièces, étaient confidentielles. Ceux qui avaient reçu des copies par voie électronique avaient aussi été informés de la nature confidentielle de toutes ses communications. Tous ceux qui étaient autorisés à recevoir la communication du Brésil étaient donc au courant de la nature confidentielle des documents.

7.94 Le Brésil a aussi fait valoir qu'il avait, à sa connaissance, vérifié avec LMC que les chiffres concernant le coût de production total mentionnés dans le mémoire d'*amicus curiae* de WVZ apparaissaient uniquement dans le rapport de LMC commandé par le Brésil, lequel avait été lui aussi communiqué au Groupe spécial en tant que document confidentiel dans une de ses pièces. En outre, le Brésil a noté que les données mentionnées par WVZ dans son mémoire d'*amicus curiae* n'apparaissaient pas dans le rapport de décembre 2003 mentionné dans la note de bas de page 2 de WVZ, ni dans aucun autre rapport de LMC mis à la disposition du public.

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.95 S'agissant de la question de la confidentialité, le Groupe spécial rappelle qu'en plus de mettre l'accent sur la confidentialité des communications orales et écrites des Membres présentées aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel, l'article 18:2 du *Mémoire d'accord* dispose explicitement que les Membres doivent respecter la confidentialité de tout renseignement désigné comme tel par un autre Membre dans le cadre du règlement d'un différend:

"Les communications écrites présentées au groupe spécial ou à l'Organe d'appel seront traitées comme confidentielles, mais elles seront tenues à la disposition des parties au différend. Aucune disposition du présent mémorandum d'accord n'empêchera une partie à un différend de communiquer au public ses propres positions. Les Membres traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués par un autre Membre au groupe spécial ou à l'Organe d'appel et que ce Membre aura désignés comme tels. ..."

7.96 Le Groupe spécial rappelle que les plaignants avaient explicitement désigné ledit rapport de LMC comme confidentiel. Le Groupe spécial tient aussi à rappeler qu'à plusieurs reprises au cours de la procédure du présent Groupe spécial, il a souligné et rappelé avec force aux parties et tierces parties la nature confidentielle des procédures au titre du *Mémorandum d'accord*.

7.97 Ce n'est pas la première fois qu'un mémoire d'*amicus curiae*, présenté dans le cadre d'une procédure de règlement des différends de l'OMC, contient des renseignements confidentiels. Dans l'affaire *Thaïlande – Poutres en H*, une association professionnelle a présenté un mémoire d'*amicus curiae* qui citait la communication confidentielle de la Thaïlande. Sur la base de son propre examen des faits, l'Organe d'appel a estimé qu'il existait des éléments de preuve *prima facie* indiquant que l'association avait reçu la communication présentée par l'appelant au cours de cet appel, ou y avait eu accès, et il n'a vu aucune raison d'accepter le mémoire écrit présenté. L'Organe d'appel a renvoyé le mémoire à son expéditeur.⁴²⁴ D'autres infractions à la règle de confidentialité ont également été signalées.⁴²⁵

7.98 Le Groupe spécial est parvenu à la conclusion qu'une infraction à la règle de confidentialité s'était effectivement produite dans le cadre de la présente procédure. Il est donc préoccupé et déplore beaucoup cette infraction à la règle de confidentialité et le fait qu'il n'a pas été tenu compte d'une prescription imposée par le *Mémorandum d'accord* et par les procédures de travail du Groupe spécial. Le Groupe spécial estime qu'il a fait tout son possible pour enquêter sur l'infraction alléguée à la règle de confidentialité. Toutefois, il n'a pas été en mesure de déterminer la source de l'infraction.

7.99 Le Groupe spécial fait par la présente rapport de l'incident à l'Organe de règlement des différends.

7.100 Après avoir examiné les questions de procédure pertinentes pour le présent différend, le Groupe spécial va maintenant examiner les allégations de fond des plaignants.

C. ORDRE D'ANALYSE SUIVI PAR LE GROUPE SPÉCIAL

7.101 À la lumière de l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, de l'article 3 de l'*Accord SMC*⁴²⁶ et de la jurisprudence pertinente, le Groupe spécial commencera par examiner la compatibilité des subventions à l'exportation pour le sucre, produit agricole, qui sont contestées au regard tout d'abord de l'*Accord sur l'agriculture*⁴²⁷ vu que les plaignants ont formulé leurs allégations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* avant tout.

⁴²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Thaïlande – Poutres en H*, paragraphe 74.

⁴²⁵ Voir par exemple le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Vêtements de dessous*, paragraphe 6.3; le rapport du Groupe spécial *CE – Viande de volaille*, paragraphe 191; et le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Acier*, paragraphe 9.41.

⁴²⁶ L'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture* dispose ce qui suit: "Les dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'*Accord sur l'OMC* seront applicables sous réserve des dispositions du présent accord." L'article 3 de l'*Accord SMC* dispose ce qui suit: "3.1 Exception faite de ce qui est prévu dans l'*Accord sur l'agriculture*, les subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées: a) subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation, y compris celles qui sont énumérées à titre d'exemple dans l'Annexe I; b) subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. 3.2 Un Membre n'accordera ni ne maintiendra les subventions visées au paragraphe 1."

⁴²⁷ Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, au paragraphe 123, l'Organe d'appel a dit que l'article 3.1 de l'*Accord SMC* "indiqu[ait] ... que la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une subvention à l'exportation pour des produits agricoles [devait] être examinée, en premier lieu, au regard de l'*Accord sur l'agriculture*".

7.102 Les plaignants ont fait valoir que les Communautés européennes exportaient du sucre subventionné en dépassement de leurs niveaux d'engagement, ce qui était contraire aux articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*. Les parties ne sont pas d'accord sur ce qui constitue le niveau d'engagement des Communautés européennes. Alors que les plaignants font valoir que le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités doit être déterminé par référence à l'entrée figurant dans la section II de la Partie IV de leur Liste, les Communautés européennes estiment que leur engagement comprend deux composantes: l'une est l'entrée figurant dans la section II de la Partie IV de leur Liste et l'autre inclut la quantité additionnelle de 1,6 million de tonnes prévue dans la note de bas de page 1 (la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde) relative à la section II de la Partie IV de leur Liste. Le Groupe spécial doit donc déterminer, premièrement, ce qui constitue le niveau d'engagement des Communautés européennes aux fins des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.103 Qui plus est, la détermination du niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités est fondamentale pour l'application de la règle spéciale, prévue à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, invoquée par les plaignants. Lorsque l'article 10:3 est invoqué par un Membre plaignant, et qu'il est prouvé que les exportations dépassent effectivement le niveau de l'engagement du Membre mis en cause, il appartient à ce Membre exportateur de démontrer que ses exportations *ne sont pas subventionnées*. Sur la base de ses conclusions sur le niveau de l'engagement des Communautés européennes concernant le sucre et de ses conclusions sur l'application de l'article 10:3, le Groupe spécial évaluera ensuite si les exportations de sucre des Communautés européennes ont dépassé le niveau d'engagement des Communautés européennes, d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.104 Dans la section D.2 ci-dessous, le Groupe spécial examine tout d'abord si la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde qui porte sur les 1,6 million de tonnes de sucre peut être considérée comme un élément du niveau d'engagement des Communautés européennes. Dans la section D.3, le Groupe spécial examine l'argument des Communautés européennes selon lequel les participants au Cycle d'Uruguay (maintenant les Membres de l'OMC) ont "consenti" à l'inclusion de la note de bas de page 1 dans la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes. Enfin, une fois que le Groupe spécial aura déterminé le niveau d'engagement des Communautés européennes, il pourra, dans la section E, déterminer si l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* peut s'appliquer dans le présent différend lorsque les plaignants ont allégué des violations des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Si tel est le cas, le Groupe spécial examinera si les plaignants ont établi par une démonstration factuelle *prima facie* l'aspect quantitatif de leurs allégations, à savoir que les Communautés européennes ont exporté des quantités de sucre en dépassement de leur niveau d'engagement en matière de quantités; dans l'affirmative, le Groupe spécial déterminera ensuite si les Communautés européennes ont démontré, conformément à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, que leurs exportations de sucre en dépassement *n'étaient pas subventionnées*.

7.105 Le Groupe spécial rappelle la description factuelle du régime communautaire applicable au sucre figurant dans la section III ci-dessus.

D. NIVEAUX D'ENGAGEMENT EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR LES EXPORTATIONS DE SUCRE SUBVENTIONNÉES

1. Introduction

7.106 Les plaignants considèrent que les niveaux d'engagement des Communautés européennes pour les exportations de sucre subventionnées sont ceux qui sont spécifiés dans la section II de la Partie IV de la Liste CXL des CE⁴²⁸, intitulée:

"Partie IV: PRODUITS AGRICOLES: ENGAGEMENTS LIMITANT LE SUBVENTIONNEMENT (article 3 de l'*Accord sur l'agriculture*)

SECTION II: Subventions à l'exportation: Engagements de réduction des dépenses budgétaires et des quantités."

7.107 Sous la ligne intitulée "Sucre" pour 2000, la quantité ci-après est spécifiée:

"1 273 500 tonnes".

À côté du terme Sucre figure un appel de note 1 et, au bas de la page, on peut lire ce qui suit:

"À l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, concernant lesquelles la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction. La moyenne des exportations sur la période allant de 1986 à 1990 s'est élevée à 1,6 million de tonnes."

7.108 Le Groupe spécial évalue ci-après le niveau de l'engagement des Communautés européennes concernant les exportations de sucre au titre des articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

2. Quel est le niveau d'engagement des Communautés européennes à la lumière de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde?

a) Arguments des parties

7.109 Suite à leur allégations⁴²⁹, les plaignants soulignent que pendant chaque campagne de commercialisation depuis 1995, les exportations totales de sucre des Communautés européennes ont toujours dépassé les niveaux d'engagement inscrits sur leur Liste. En particulier, pendant la campagne de commercialisation 2001/02, les Communautés européennes ont exporté 4 097 millions de tonnes de sucre, ce qui dépassait nettement le niveau d'engagement inscrit sur la Liste des Communautés européennes pour cette année, à savoir 1 273 500 tonnes.

7.110 En réponse, les Communautés européennes affirment que le niveau de leur engagement de réduction n'est pas de 1 273 500 tonnes seulement.⁴³⁰ Elles font valoir qu'une interprétation correcte de la note de bas de page amène à conclure que cette note de bas de page est l'une des deux composantes des engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation.⁴³¹ Pour les Communautés européennes, la première phrase confirme que des exportations d'un montant "équivalent" de sucre ACP/Inde ne sont pas incluses dans les quantités et dépenses indiquées par les Communautés européennes pour le niveau de la période de base

⁴²⁸ Voir l'Annexe C, présentée aussi en tant que pièce n° 1 des CE et pièce n° 16 des plaignants.

⁴²⁹ Voir le paragraphe 7.106 ci-dessus.

⁴³⁰ Voir les paragraphes 4.30 et 4.31 ci-dessus.

⁴³¹ Voir les paragraphes 4.191 et 4.192 ci-dessus.

(1986-1990) qui a servi de base aux chiffres figurant dans le tableau. La deuxième phrase, selon les Communautés européennes, exprime la "moyenne des exportations" de sucre "équivalent" ACP/Inde pendant la période de base 1986-1990. La deuxième phrase n'est pas un simple énoncé de fait ou l'exposé de circonstances particulières. En fait, selon les Communautés européennes, elle fonctionne exactement de la même manière que l'autre composante des engagements des Communautés européennes: c'est un plafond, ou une limitation concernant le subventionnement, et une autorisation limitée d'accorder des subventions à l'exportation.

7.111 En conséquence, les Communautés européennes font observer qu'elles ont agi d'une manière compatible avec l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* puisqu'elles n'ont accordé de subventions qu'en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et avec les engagements qui sont spécifiés dans leur Liste. De plus, les Communautés européennes estiment qu'elles ont respecté les engagements qu'elles ont pris de limiter le subventionnement pour les sucres A et B et pour le sucre "équivalent" ACP/Inde, et que par conséquent elles ont agi d'une manière compatible avec l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture*. De plus, comme les Communautés européennes n'ont pas accordé de subventions à l'exportation excédant les niveaux d'engagement inscrits dans leur Liste, elles ont agi d'une manière compatible avec les articles 3 et 8.⁴³²

7.112 Les plaignants répliquent que toutes les subventions à l'exportation visées par l'*Accord sur l'agriculture* sont soumises à réduction. Ils font valoir que, le sucre étant un produit "spécifié" dans la Liste des Communautés européennes, les Communautés européennes ont l'obligation de réduire leurs dépenses budgétaires et leurs exportations de sucre subventionné conformément aux engagements inscrits sur leur Liste. Si la note de bas de page 1 faisait partie des engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation, les subventions à l'exportation prévues par ladite note de bas de page auraient dû être réduites.

7.113 Par ailleurs, les Communautés européennes estiment que, globalement, leurs subventions à l'exportation pour le sucre ont été réduites et qu'elles respectent donc les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Les Communautés européennes font aussi valoir que l'article 3:3 a incorporé les engagements en matière de subventions à l'exportation dans le GATT, mais n'a prescrit aucune forme pour ces engagements. Dans la note de bas de page 1 l'engagement a pris la forme d'une limite au subventionnement sous la forme d'un niveau plafond énoncé dans une note de bas de page de la Liste d'un Membre.

7.114 Les plaignants estiment que les Membres ne pouvaient pas se dégager des obligations qu'ils avaient contractées au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en incluant dans leur Liste de concessions des réserves qui se verraient par la suite accorder le même poids ou un poids plus grand que telle ou telle disposition d'un *Accord de l'OMC* avec laquelle le texte de la liste pourrait être directement en conflit, comme les dispositions fondamentales de l'*Accord sur l'agriculture*. Si les différences entre les termes d'une liste et les termes de l'*Accord sur l'agriculture* ne peuvent pas être conciliées par l'interprétation au moyen des articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne*, il y a conflit. Les plaignants estiment que la jurisprudence du GATT et de l'OMC entérinée par l'Organe d'appel établit que les Membres de l'OMC ne peuvent incorporer dans leur Liste de concessions que des actes amoindissant des droits, non des actes diminuant des obligations. Par conséquent, la note de bas de page n'était juridiquement pas valable. De plus, dans la mesure où les Communautés européennes s'efforçaient de diminuer leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, la note de bas de page constituait, à leur avis, une réserve inadmissible au regard du droit international et du droit de l'OMC.

7.115 En ce qui concerne les conflits allégués par les plaignants entre la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde et les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes ont répondu que correctement interprétée, la note de bas de page ne pouvait pas être

⁴³² Voir le paragraphe 4.193 ci-dessus.

considérée comme étant en conflit avec l'*Accord sur l'agriculture*. Pour les Communautés européennes, le Groupe spécial n'était pas tenu de déclarer non valable la note de bas de page, qui faisait partie d'un traité valablement conclu. Les Communautés européennes font observer qu'en droit international public général, il est rare qu'une partie d'un traité puisse priver d'effet juridique une autre partie du même traité.

7.116 À titre subsidiaire, les plaignants font valoir que les termes de la note de bas de page ne signifient pas ce que les Communautés européennes se proposent d'en déduire. Les plaignants ont fait valoir que les termes de la note de bas de page s'appliquaient exclusivement aux importations de "sucre provenant des pays ACP et d'Inde" brut.⁴³³ La note de bas de page envisage donc exclusivement la réexportation de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. De plus, la note de bas de page ne mentionne pas, et ne pourrait pas être interprétée comme visant, les exportations "équivalentes". Ainsi, quand bien même le Groupe spécial constaterait que les Membres peuvent se dégager de leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* en insérant des notes de bas de page dans leurs Listes de concessions, il devrait conclure que la note de bas de page insérée par les Communautés européennes ne les dégageait pas de ces obligations pour ce qui était des quantités de sucre équivalentes au sucre provenant des pays ACP ou d'Inde.⁴³⁴

7.117 Les Communautés européennes ont répondu qu'il était bien connu de toutes les parties à l'époque de la conclusion de l'*Accord sur l'OMC* que les Communautés européennes n'accordaient pas de restitutions à l'exportation pour la réexportation de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, mais pour une quantité équivalente à ces importations. Les Communautés européennes avaient clairement fait connaître leurs intentions dans deux lettres, lorsqu'elles avaient soumis leurs projets de liste et les documents connexes à tous les participants à la négociation, réaffirmant leur objectif de faire accepter la note de bas de page par les autres parties à la négociation.⁴³⁵

7.118 Les Communautés européennes ont fait valoir que les participants au Cycle d'Uruguay pouvaient négocier des écarts par rapport à la formule de réduction convenue dans le document sur les modalités, et que la note de bas de page constituait un tel écart. Pour les Communautés européennes, les plaignants avaient consenti à cette note de bas de page pendant les négociations du Cycle d'Uruguay. Dans ce contexte, les Communautés européennes ont estimé qu'en vertu de l'article 16 de la *Convention de Vienne*⁴³⁶, les plaignants avaient consenti, en ratifiant l'*Accord sur l'OMC*, à être liés par les termes de la note de bas de page conventionnelle figurant dans la Liste des Communautés européennes.

7.119 Les plaignants ont répondu qu'ils n'avaient pas "admis" que cette note de bas de page habilitait les Communautés européennes à exporter 1,6 million de tonnes supplémentaires de sucre subventionné. Pour les plaignants, même leur silence allégué au moment de la conclusion du Cycle d'Uruguay ne pourrait pas être considéré comme une acceptation. Ils ont ajouté que les Communautés européennes ne pouvaient rien trouver dans le document sur les modalités qui étayerait leur argumentation.

⁴³³ Voir le paragraphe 4.215 ci-dessus.

⁴³⁴ Voir aussi le paragraphe 4.215 ci-dessus.

⁴³⁵ Voir aussi le paragraphe 4.217 ci-dessus.

⁴³⁶ L'article 16 de la Convention de Vienne est libellé comme suit:

"Échange ou dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

À moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un État à être lié par un traité au moment:

- a) de leur échange entre les États contractants;
- b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou
- c) de leur notification aux États contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu."

b) Évaluation par le Groupe spécial

i) Introduction

7.120 Dans le présent différend, les parties ne sont pas d'accord quant au niveau d'engagement des Communautés européennes concernant les exportations de sucre subventionné. À la lumière des arguments des parties, le Groupe spécial doit déterminer ce qui peut constituer le "niveau d'engagement" d'un Membre aux fins de l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture* compte tenu de l'argument des Communautés européennes selon lequel leur engagement comprend l'entrée spécifique figurant dans la section II de la Partie IV de leur Liste (1 273 500 tonnes de sucre) et un montant additionnel de 1,6 million de tonnes concernant le sucre ACP/Inde mentionné dans la note de bas de page 1 de la Liste des Communautés européennes. Les plaignants allèguent que cette note de bas de page réduit et contredit les obligations fondamentales des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, et est donc en conflit avec ces obligations et que de ce fait elle ne modifie pas le niveau d'engagement des CE spécifié dans la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes.

7.121 Selon le Groupe spécial, ce qui constitue le "niveau d'un engagement de réduction" d'un Membre aux fins de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* ou l'"engagement de réduction" au sens de l'article 9 ou les "niveaux d'engagement" au sens de l'article 3:3 ou l'"engagement qui est spécifié dans la Liste d'un Membre" au sens de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* est une question d'interprétation du droit, pour laquelle il n'existe pas de charge de la preuve en tant que telle.⁴³⁷ Il appartient au Groupe spécial de décider si les "niveaux d'engagement" ou les "niveaux d'engagement de réduction" se composent exclusivement des engagements relatifs aux subventions à l'exportation qui doivent être réduites (dans le cas du sucre des CE 1 273 500 tonnes) ou si les Membres sont aussi en droit de maintenir, par exemple, des "limitations" *ad hoc* du subventionnement à l'exportation non soumis à réduction qui feraient donc partie du niveau d'engagement global d'un Membre.

⁴³⁷ Le Groupe spécial rappelle la conclusion établie par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*, au paragraphe 156, selon laquelle "les groupes spéciaux ne peuvent examiner les allégations juridiques qui débordent le cadre de leur mandat. Cependant, aucune disposition du *Mémoire d'accord* ne restreint la faculté d'un groupe spécial d'utiliser librement les arguments présentés par l'une ou l'autre des parties – ou de développer sa propre argumentation juridique – pour étayer ses constatations et conclusions concernant la question à l'examen". Récemment, dans l'affaire *CE – Préférences tarifaires*, au paragraphe 105, l'Organe d'appel a précisé que la question de la charge de la preuve était pertinente lorsqu'il s'agissait de questions "de preuve" mais non d'interprétation "du droit". Par conséquent, il appartient toujours au groupe spécial de donner une interprétation du droit appropriée indépendamment de ce qui est présenté par l'une ou l'autre partie.

"Conformément au principe *jura novit curia*⁽⁷⁾, les Communautés européennes n'ont pas la responsabilité de nous fournir l'interprétation juridique à donner d'une disposition particulière de la Clause; en revanche, elles ont la charge de produire des éléments de preuve suffisants pour étayer leur affirmation selon laquelle le régime concernant les drogues est conforme aux prescriptions énoncées dans la Clause d'habilitation. (notes de bas de page omises)

NDP7: "Le principe *jura novit curia* a été énoncé par la Cour internationale de Justice de la façon suivante: La Cour ayant pour fonction de déterminer et d'appliquer le droit dans les circonstances de chaque espèce, la charge d'établir ou de prouver les règles de droit international ne saurait être imposée à l'une ou l'autre Partie, car le droit ressortit au domaine de la connaissance judiciaire de la Cour. (Cour internationale de Justice, Fond, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, CIJ Recueil 1986, page 14, paragraphe 29 (citant la Cour internationale de Justice, Fond, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Islande)*, CIJ Recueil 1974, page 9, paragraphe 17))."

7.122 Pour résoudre la question dont il est saisi, le Groupe spécial devra donc examiner la relation entre les termes de la Liste d'un Membre (ainsi que les engagements y figurant), dans le présent différend la teneur de la note de bas de page 1 (concernant le sucre ACP/Inde), et les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. En particulier, le Groupe spécial doit évaluer s'il est possible d'interpréter harmonieusement les termes de l'*Accord sur l'agriculture* et ceux de la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes. Si ce n'est pas possible, le Groupe spécial aura à résoudre un tel conflit.

7.123 Pour évaluer s'il y a conflit entre la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes et les articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial doit d'abord déterminer l'étendue et la portée des obligations des Membres au titre de ces dispositions. Deuxièmement, le Groupe spécial devra examiner ce que les Membres sont en droit de faire dans leurs Listes et comment les termes des Listes des Membres devraient être interprétés. Troisièmement, le Groupe spécial examinera la nature de l'engagement, le cas échéant⁴³⁸, inclus dans la note de bas de page 1. Le Groupe spécial examinera ensuite la relation entre les obligations des Communautés européennes au titre des articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture* et la note de bas de page 1 afin d'évaluer si les deux ensembles de droits et d'obligations peuvent être interprétés harmonieusement ou s'ils sont en conflit. Le Groupe spécial pourra alors parvenir à une conclusion quant au niveau d'engagement des Communautés européennes concernant leurs exportations de sucre aux fins du présent différend.

ii) *Obligations figurant dans l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions à l'exportation – Articles 3, 8 et 9 de l'Accord sur l'agriculture*

7.124 Pour évaluer les allégations des plaignants selon lesquelles les Communautés européennes ont excédé le niveau de leurs engagement pour ce qui est des exportations de sucre subventionné, et le désaccord entre les parties quant au niveau d'engagement des Communautés européennes pour ce qui est des exportations de sucre subventionné, le Groupe spécial interprète d'abord les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* traitant des obligations des Membres en ce qui concerne les subventions à l'exportation pour les produits agricoles.

7.125 Le Groupe spécial note d'abord que l'article 3 ne définit pas l'expression "niveau d'engagement", et que les articles 9 et 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* ne définissent pas non plus l'expression niveau d'"engagement de réduction". De plus, l'article 8 ne définit pas ce qui peut constituer les "engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre".

7.126 Conformément à l'article 31 de la *Convention de Vienne*⁴³⁹, étant donné que le sens ordinaire des termes ne l'éclaire pas suffisamment le Groupe spécial, le Groupe spécial procède à l'examen du "contexte" des articles 3, 8, 9 et 10 de l'*Accord sur l'agriculture*, de manière à être en mesure d'évaluer ce qui peut constituer le "niveau d'engagement d'un Membre" aux fins de l'article 3:3 ou l'"engagement spécifié" d'un Membre au sens de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, et l'"engagement de réduction" d'un Membre aux fins des articles 9 et 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial examine donc les obligations des Membres pour ce qui est des subventions à l'exportation, telles qu'elles sont énoncées dans ces dispositions.

⁴³⁸ À titre d'argument subsidiaire, les plaignants ont fait valoir qu'une interprétation de bonne foi de la note de bas de page 1 n'amenait pas à conclure que la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde contenait une telle limitation ou un tel plafond pour ce qui est du subventionnement. Deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphes 161 et 162.

⁴³⁹ L'article 31:1 et 31:2 de la *Convention de Vienne* dispose ce qui suit: "1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. 2) Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus (...)." Le texte des articles 31, 32 et 33 de la *Convention de Vienne* est reproduit à la note de bas de page 431 ci-après.

7.127 L'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* intitulé "Engagements en matière de concurrence à l'exportation", énonce une prohibition générale des subventions à l'exportation et dispose ce qui suit:

"Chaque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec le présent accord et avec les engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre."

7.128 Les engagements qui sont spécifiés dans la section II de la Partie IV de la Liste d'un Membre décrivent pour chaque produit ou groupe de produits concerné les quantités maximales pour lesquelles des subventions à l'exportation, telles qu'elles sont définies à l'article 1 e) de l'*Accord sur l'agriculture*, peuvent être octroyés, ainsi que les niveaux maximaux de dépenses budgétaires qui leur sont associés. En vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, ces engagements font partie intégrante du GATT de 1994. Les produits qui sont assujettis à des engagements de réduction et pour lesquels des subventions à l'exportation peuvent être utilisées dans les limites spécifiées sont généralement désignés par l'expression "produits inscrits sur la Liste". Les autres produits, qui ne sont pas spécifiés dans les Listes, sont désignés par l'expression "produits non inscrits sur la Liste".

7.129 Les subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, qui avaient aussi servi de base à l'établissement des engagements de réduction des subventions à l'exportation pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, sont assujetties aux prohibitions spécifiques ci-après énoncées à l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, dont la première a trait aux "produits inscrits sur la Liste":

"*Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 b) et 4 de l'article 9, un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 de l'article 9 pour ce qui est des produits agricoles ou groupes de produits spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés et n'accordera pas de telles subventions pour ce qui est de tout produit agricole non spécifié dans cette section de sa Liste.*" (pas d'italique dans l'original)

7.130 On peut aussi noter que les premiers termes de l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* indiquent clairement que les niveaux finals des engagements de réduction sont contraignants après la fin de la période de mise en œuvre visée à l'article 9:2 et 9:4 de l'*Accord sur l'agriculture*. L'article 3:3 complète donc les dispositions de l'article 9:2.

7.131 Par ailleurs, le Groupe spécial note que l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture* dispose que "[l]es engagements en matière ... de subventions à l'exportation figurant dans la Partie IV de la Liste de chaque Membre constituent des engagements limitant le subventionnement". L'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* prescrit que, pour ce qui est des produits agricoles spécifiés dans la section II de la Partie IV de sa Liste, "un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation ... excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui y sont spécifiés". L'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* indique clairement que les engagements sont ceux qui sont *spécifiés* dans la Liste d'un Membre.

7.132 L'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* prescrit que les subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* ne peuvent être accordées que conformément à la Liste d'un Membre. Par conséquent, un Membre ne doit pas accorder de subventions à l'exportation pour des produits agricoles inscrits sur sa Liste excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités figurant sur sa Liste et n'accordera pas de subventions à l'exportation pour des produits non spécifiés dans sa Liste. Comme on l'a vu, l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* dispose de même qu'un Membre n'"octroyer[a pas] de subventions à l'exportation si

ce n'est en conformité avec le présent accord et avec les engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre".

7.133 L'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* décrit des types spécifiques de subventions à l'exportation "[faisant] l'objet d'engagements de réduction" et prévoit des Listes spécifiant les engagements de réduction des dépenses budgétaires consacrées aux subventions et des quantités exportées bénéficiant de subventions ("Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord."). Le Groupe spécial note aussi que la section II de la Partie IV est intitulée "*Engagements de réduction* des dépenses budgétaires et des quantités". Selon le Groupe spécial, l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture* indique clairement qu'en l'absence d'une exemption spécifique mentionnée dans cet accord, toutes les subventions à l'exportation relevant des définitions énoncées à l'article 9:1 a) à 9:1 f) doivent faire l'objet d'engagements de réduction. Spécifiquement, conformément à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, la liste *doit* prévoir qu'à la fin de la période de mise en œuvre, les engagements en matière de dépenses budgétaires et de quantités ne seront pas supérieurs à 64 et 79 pour cent de leurs niveaux respectifs de la période de base.⁴⁴⁰ C'est le cas pour les Membres qui ont recours à la flexibilité prévue à l'article 9:2 b), comme les Communautés européennes.⁴⁴¹ Par conséquent, les subventions à l'exportation figurant dans la section II de la Partie IV de la Liste d'un Membre auraient dû faire l'objet des engagements de réduction prévus à l'article 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.134 En somme, de l'avis du Groupe spécial, les articles 8 et 3 de l'*Accord sur l'agriculture* indiquent clairement que les Membres ne peuvent pas accorder de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture* et - non "ou" – avec leurs Listes. En particulier, l'article 3 de l'*Accord sur l'agriculture* dispose que des subventions à l'exportation sont possibles seulement pour les produits énumérés dans la section II de la Partie IV des Listes des Membres et seulement pour des montants égaux ou inférieurs au niveau maximal de l'engagement prévu dans la Liste de ce Membre. Du fait de l'application des articles 3, 9:1 et 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, toutes les subventions à l'exportation compatibles avec les règles de l'OMC qui visent des produits inscrits sur les Listes ont fait l'objet d'engagements de réduction.

7.135 Le Groupe spécial note aussi que l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* envisage qu'un Membre puisse exclure totalement un produit agricole de la section II de la Partie IV de sa Liste, mais n'envisage pas qu'une fois un produit agricole inclus dans sa Liste, les subventions accordées pour ce produit n'aient pas à être réduites.

7.136 De l'avis du Groupe spécial, cela est dans le droit fil du préambule de l'*Accord sur l'agriculture* – contexte juridique des articles 3, 8 et 9 – qui dans ses troisième et quatrième paragraphes dispose ce qui suit:

⁴⁴⁰ L'article 9:2 f) de l'*Accord sur l'agriculture* dispose ce qui suit: "De la deuxième à la cinquième année de la période de mise en œuvre, un Membre pourra accorder des subventions à l'exportation énumérées au paragraphe 1 ci-dessus pendant une année donnée excédant les niveaux d'engagement annuels correspondants pour ce qui est des produits ou groupes de produits spécifiés dans la Partie IV de sa Liste, à condition: iv) que les dépenses budgétaires du Membre au titre des subventions à l'exportation et les quantités bénéficiant de ces subventions, à l'achèvement de la période de mise en œuvre, ne soient pas supérieures à 64 pour cent et 79 pour cent des niveaux de la période de base 1986-1990, respectivement. Pour les pays en développement Membres, ces pourcentages seront de 76 et 86 pour cent, respectivement."

⁴⁴¹ Voir le document G/AG/N/EEC/20/Rev.1, daté du 9 mars 2000, page 2.

"*Rappelant* en outre que "l'objectif à long terme susmentionné est d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenu, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir".

Résolus à arriver à des engagements contraignants et spécifiques dans chacun des domaines ci-après: accès aux marchés, soutien interne, concurrence à l'exportation et ..."

7.137 Selon le Groupe spécial, pour se conformer à l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, un Membre qui exporte un produit inscrit sur sa Liste doit satisfaire à deux prescriptions distinctes: 1) ses exportations subventionnées ne doivent pas dépasser la limitation quantitative spécifiée dans sa Liste; *et* 2) ses dépenses budgétaires correspondantes doivent aussi ne pas dépasser ses engagements. Selon le Groupe spécial, il ressort clairement de l'article 3:3 (et de l'article 9:2 b) iv)) que le niveau d'engagement concernant les subventions à l'exportation pour des produits spécifiés doit être exprimé dans la Liste à la fois en termes de quantités et en termes de dépenses budgétaires, puisque le niveau de réduction de toute subvention à l'exportation de ce genre est applicable à la fois à leur quantité et aux dépenses budgétaires qu'elles occasionnent: "un Membre n'accordera pas de subventions à l'exportation ... excédant les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires *et* de quantités ... spécifiés [dans sa Liste]." (pas d'italique et non souligné dans l'original)

7.138 Les Communautés européennes répliquent que les subventions à l'exportation n'ont pas à être exprimées à la fois en termes de dépenses budgétaires et en termes de quantités.⁴⁴² Le Groupe spécial fait observer que si la Liste des CE ne spécifiait pas ces deux limitations, elles pourraient exporter un produit subventionné inscrit sur leur Liste en dépassement de leur niveau d'engagement et rester en conformité avec l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, parce que le Membre contestant ne serait pas en mesure de démontrer que les exportations des Communautés européennes ne dépassaient pas *l'une et l'autre* des deux limitations. Selon le Groupe spécial, si l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture* n'imposait pas l'obligation de fixer un niveau d'engagement visant à la fois les dépenses budgétaires et les quantités, il serait en pratique impossible, à l'achèvement de la période de mise en œuvre, de faire en sorte que les subventions à l'exportation ne dépassent jamais les niveaux prévus à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, qui vise les unes et les autres.

7.139 Selon les Communautés européennes, l'obligation d'inscrire sur les listes les deux types d'engagement était seulement énoncée au paragraphe 11 du document sur les modalités, par rapport auquel les Membres pouvaient "négocier des écarts".⁴⁴³ Comme élément de preuve d'une telle pratique des Membres, les Communautés européennes indiquent que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont négocié de tels écarts par rapport au document sur les modalités.⁴⁴⁴ L'Australie avait subdivisé la catégorie "autres produits laitiers" en deux catégories, matières grasses et matières solides non grasses (qui ne figuraient pas dans le document sur les modalités), spécifiant des engagements en matière de quantités distincts, tout en indiquant un engagement en matière de dépenses budgétaires seulement pour le produit général. La Nouvelle-Zélande n'a spécifié aucune limite quantitative, mais a seulement inscrit sur sa Liste des réductions des dépenses budgétaires.

⁴⁴² Deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 128. Voir aussi la réponse des Communautés européennes à la question n° 29 du Groupe spécial.

⁴⁴³ Et les Communautés européennes ajoutent que la note de bas de page 1 est un écart négocié.

⁴⁴⁴ Voir le document sur les modalités, pièce n° 27 des CE.

7.140 Ayant examiné la Liste de l'Australie⁴⁴⁵, le Groupe spécial estime que l'Australie a inscrit sur sa Liste les deux formes d'engagement de réduction, concernant les dépenses budgétaires et les quantités, pour ce qui est d'un seul groupe de produits, à savoir les "autres produits laitiers", dont bénéficient les sous-catégories matières grasses et matières non grasses. Quant à la Liste de la Nouvelle-Zélande⁴⁴⁶, le Groupe spécial conclut que les Membres qui ont pris des engagements de réduction visant tous les produits de l'Annexe 1 ont inscrit sur leur Liste des engagements de réduction concernant à la fois les dépenses budgétaires et les quantités, de manière constante et uniforme, en spécifiant clairement un chiffre pour la dernière année de mise en œuvre.

7.141 De l'avis du Groupe spécial, les engagements de réduction inscrits sur les Listes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ne peuvent pas être assimilés à des exemples d'"écart négocié" par rapport au document sur les modalités, comme les Communautés européennes l'allèguent.

7.142 Se fondant sur les éléments de preuve qui lui ont été soumis, le Groupe spécial conclut donc que les Communautés européennes n'ont pas étayé leur affirmation selon laquelle il y a d'autres cas dans lesquels un Membre a pris dans la section II de la Partie IV de sa Liste des engagements qui n'indiquaient pas des niveaux d'engagement en matière à la fois de dépenses budgétaires et de quantités.

7.143 Le Groupe spécial conclut donc que l'*Accord sur l'agriculture* indique clairement que des subventions à l'exportation sont possibles seulement pour les produits énumérés dans la section II de la Partie IV des Listes des Membres et seulement pour des montants égaux ou inférieurs au niveau maximal de l'engagement prévu dans la Liste d'un Membre. De plus, toutes les subventions à l'exportation compatibles avec les règles de l'OMC doivent avoir été spécifiées dans la Liste d'un Membre, à la fois en termes de quantités et en termes de dépenses budgétaires et toutes les subventions à l'exportation compatibles avec les règles de l'OMC pour des produits inscrits sur les listes doivent avoir fait l'objet d'engagements de réduction pendant la période de mise en œuvre.

⁴⁴⁵ Le Groupe spécial estime que la catégorie "autres produits laitiers" a fait l'objet d'un engagement en matière de dépenses budgétaires, tandis que le volume des "autres produits laitiers" a été *exprimé* en termes de teneur en matières grasses, et en matières solides non grasses, avant l'inscription sur la Liste de l'engagement de réduction des quantités correspondant. Bien que les engagements de réduction des quantités aient été exprimés compte tenu de la teneur en matières grasses, le Groupe spécial estime qu'ils ont trait au même groupe de produit, c'est-à-dire aux "autres produits laitiers". Les données et les notes explicatives figurant dans le tableau explicatif 11 du document G/AG/AGST/AUS étayaient l'opinion du Groupe spécial. De plus, la manière dont ces deux formes d'engagement de réduction sont intégrées dans le tableau figurant dans la Liste, ainsi que dans le tableau explicatif 11, ne laisse aucun doute quant à la conclusion du Groupe spécial selon laquelle l'Australie a inscrit sur sa Liste les deux formes d'engagement de réduction, concernant les dépenses budgétaires et les quantités, pour ce qui est d'un seul groupe de produits, à savoir les "autres produits laitiers".

⁴⁴⁶ Le Groupe spécial estime que l'indication relative au niveau de l'engagement en matière de quantités ne fait pas défaut. La mention portée est "sans objet" pour toutes les années de mise en œuvre, sauf la dernière année, 2000, pour laquelle le montant spécifié est clairement indiqué comme étant "0,00", ce qui implique une réduction de 100 pour cent du volume des exportations de produits agricoles subventionnées. De plus, l'engagement de réduction concerne non pas les catégories de produit individuelles identifiées pendant le Cycle d'Uruguay, mais "tous les produits agricoles décrits à l'Annexe 1 de l'*Accord sur l'agriculture*". En dehors même du fait qu'il peut n'être pas possible, du point de vue statistique, d'obtenir un chiffre unique exprimant un niveau d'engagement en matière de quantités pour tous les produits agricoles, étant donné la variété des unités de mesure et des facteurs de conversion entrant en jeu, le Groupe spécial est bien conscient du fait que la nature des systèmes d'incitations à l'exportation indiqués par la Nouvelle-Zélande pendant la période de base ne se prêtait pas à la ventilation requise par le document sur les modalités. Cherchant d'autres indications dans la Liste du seul autre Membre de l'OMC, le Panama, qui a pris un engagement de réduction dans la section II de la Partie IV sur une base *agrégée*, le Groupe spécial constate, une fois encore, que: a) les produits visés sont "todos los productos descritos en el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura"; et que b) pour le niveau de l'engagement en matière de quantités, la mention portée est "no aplicable" sauf en ce qui concerne la dernière année de mise en œuvre, 2003, pour laquelle le montant est clairement spécifié comme étant "0".

iii) *Interprétation des termes inclus dans les Listes des Membres de l'OMC*

7.144 L'une des questions dont le Groupe spécial est saisi est celle de savoir si le niveau d'engagement des Communautés européennes concernant les subventions à l'exportation pour le sucre peut licitement inclure deux composantes: la première composante étant les niveaux d'engagement indiqués dans le tableau relatif aux subventions à l'exportation (qui ont diminué pendant la période de mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture* et sont restés fixes depuis 2001); la seconde composante étant les niveaux d'engagement indiqués dans la note de bas de page 1 de la Liste des CE pour ce qui est du sucre ACP/Inde. De l'avis des plaignants, la note de bas de page 1 concernant le sucre ACP/Inde est incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture* et devrait être ignorée lors de la détermination du niveau d'engagement des Communautés européennes.

7.145 Pour déterminer le niveau d'engagement des Communautés européennes, le Groupe spécial doit évaluer la valeur et l'effet juridiques de la note de bas de page 1 contenue dans la section II de la Partie IV de la Liste des CE et examiner dans quelle mesure la teneur d'une telle note de bas de page peut juridiquement modifier les obligations des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture* pour ce qui est des subventions à l'exportation.⁴⁴⁷ Avant d'évaluer la valeur et l'effet juridiques de la note de bas de page 1, le Groupe spécial examine la manière dont les dispositions figurant dans les Listes des Membres devraient être interprétées, en particulier lorsque ces dispositions semblent contredire les obligations fondamentales énoncées dans un accord commercial multilatéral de l'OMC, tel que l'*Accord sur l'agriculture*.

Les dispositions de la Liste d'un Membre devraient être interprétées comme les dispositions d'un traité

7.146 Comme on l'a mentionné plus haut, l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* indique clairement que les Membres doivent respecter à la fois les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* et les dispositions de leurs listes. Le Groupe spécial note tout d'abord qu'en vertu de l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, les engagements inscrits sur les listes deviennent partie intégrante du GATT de 1994.

7.147 Dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*, l'Organe d'appel a conclu que les dispositions de la Liste d'un Membre devaient être interprétées comme les dispositions d'un traité:

"Les concessions tarifaires reprises dans la liste d'un Membre – dont l'interprétation est en cause dans la présente affaire – sont réciproques et résultent d'une négociation mutuellement avantageuse entre Membres importateurs et Membres exportateurs. Une liste devient partie intégrante du GATT de 1994 en vertu de l'article II:7 du GATT de 1994. En conséquence, les concessions reprises dans cette liste font partie des termes du traité. De ce fait, les seules règles qui peuvent être appliquées pour interpréter une concession sont les règles générales d'interprétation des traités énoncées dans la *Convention de Vienne*."⁴⁴⁸

7.148 Par conséquent, les dispositions de la Liste d'un Membre doivent être interprétées conformément à l'article 3:2 du *Mémoire d'accord* et aux articles 31, 32 et 33 de la *Convention de Vienne*.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Le Groupe spécial note tout d'abord qu'aucune des parties n'a fait valoir que les notes de bas de page en soi ne pouvaient pas contenir d'engagements. Les plaignants ont soulevé une objection à l'encontre de la teneur de la note de bas de page 1 et de l'interprétation qui en est donnée par les Communautés européennes.

⁴⁴⁸ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 84.

⁴⁴⁹ Les articles 31, 32 et 33 de la *Convention de Vienne* sont libellés comme suit:

7.149 Le but premier de l'interprétation des traités est d'établir l'intention *commune* des parties.⁴⁵⁰ Fait important, dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*, l'Organe d'appel a précisé que bien que

"Article 31 – Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.
2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:
 - a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
 - b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.
3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:
 - a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
 - b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
 - c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Article 32 – Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31:

- a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

Article 33 – Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues

1. Lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera.
2. Une version du traité dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte a été authentifié ne sera considérée comme texte authentique que si le traité le prévoit ou si les parties en sont convenues.
3. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques.
4. Sauf le cas où un texte déterminé l'emporte conformément au paragraphe 1, lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes."

⁴⁵⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 84.

proposées unilatéralement et négociées bilatéralement, les concessions tarifaires représentaient néanmoins l'accord commun de tous les Membres et étaient donc des obligations multilatérales; il a aussi conclu ce qui suit: "[E]n réalité, le fait que les listes des Membres font partie intégrante du GATT de 1994 indique que, si chacune d'elle représente les engagements tarifaires pris par un Membre, elles ne représentent pas moins un accord commun entre tous les Membres."⁴⁵¹ (non souligné dans l'original)

7.150 Le Groupe spécial estime que cela est vrai de tous les engagements inscrits sur les listes OMC, qu'il s'agisse de pures concessions en matière d'accès aux marchés ou de tous autres engagements. Les engagements inscrits sur les Listes des Membres de l'OMC, qu'ils aient été à l'origine négociés sur le plan bilatéral ou multilatéral, sont multilatéralisés lorsqu'ils sont intégrés dans l'*Accord sur l'OMC* et devraient donc être interprétés en conséquence.

Principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile

7.151 La prescription voulant qu'un traité soit interprété "de bonne foi" conformément à l'article 31:1 de la *Convention de Vienne* peut être rattachée au "principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile", selon lequel il faut donner un sens à tous les termes d'un traité.⁴⁵² À plusieurs occasions, l'Organe d'appel a souligné l'importance du principe de l'effet utile en vertu duquel "un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité".⁴⁵³

7.152 Dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, l'Organe d'appel est parvenu à la conclusion suivante:

"Compte tenu du principe d'interprétation de l'effet utile, celui qui interprète un traité a le *devoir* de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à toutes, harmonieusement".⁴⁵⁴ Un corollaire important de ce principe est qu'il faut interpréter un traité dans son ensemble et, en particulier, lire ses sections et parties dans leur ensemble."⁴⁵⁵ (non souligné dans l'original, note de bas de page omise)

⁴⁵¹ Dans l'affaire *CE – Matériels informatiques*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit au paragraphe 109: "Les négociations tarifaires sont un processus d'exigences et de concessions réciproques, d'"offres" et de "demandes". Il est tout à fait normal que les Membres importateurs définissent leurs offres (et les obligations qui en découlent) dans des termes qui correspondent à leurs besoins. D'un autre côté, les Membres exportateurs doivent s'assurer que leurs droits correspondants sont énoncés dans les listes des Membres importateurs de telle manière que leurs intérêts en matière d'exportation, tels qu'ils ont été convenus lors des négociations, soient garantis. Des dispositions spéciales ont été prises pour cela lors du Cycle d'Uruguay. À cet effet, il y a eu un processus de vérification des listes tarifaires du 15 février au 25 mars 1994, qui a permis aux participants du Cycle d'Uruguay de vérifier et de contrôler, dans le cadre de consultations avec leurs partenaires de négociation, la portée et la définition des concessions tarifaires." Citant le document MTN.TNC/W/131, 21 janvier 1994.

⁴⁵² Voir le rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26. Voir aussi les rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Japon – Boissons alcooliques II*, page 14; *États-Unis – Vêtements de dessous*, page 17; *Argentine – Chaussures (CE)*, paragraphes 81 et 95; *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 81; *États-Unis – Article 211, Loi portant ouverture de crédits*, paragraphe 338; et *États-Unis – Loi sur la compensation (Amendement Byrd)*, paragraphe 271.

⁴⁵³ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, page 26.

⁴⁵⁴ (note de bas de page de l'original) Nous avons souligné cela dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, distribué le 14 décembre 1999, paragraphe 81. Voir aussi rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, *supra*, note de bas de page 12, page 26; rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques*, *supra*, note de bas de page 41, page 13; et rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets*, *supra*, note de bas de page 21, paragraphe 45.

⁴⁵⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 81.

7.153 Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a de nouveau clairement indiqué que l'interprète d'un traité ne peut pas supposer à la légère qu'un Membre de l'OMC ne poursuivait aucun but démontrable lorsqu'il a inscrit une disposition spécifique dans sa Liste:

"Lorsqu'il a interprété le libellé figurant dans la Liste du Canada, le Groupe spécial a mis l'accent sur le verbe "représente" et a estimé que, en raison de l'utilisation de ce verbe, la note ne faisait que "*décrire*" la "façon dont le volume du contingent a été déterminé". La conséquence directe de l'interprétation du Groupe spécial est qu'il n'y a, pour la note figurant dans la Liste du Canada, *aucun* effet juridique quant à une "modalité et condition". Si le libellé constitue une *simple* "description" ou "représentation" de la façon dont le volume a été déterminé, nous ne voyons pas à quoi il sert de l'avoir inscrit dans la Liste. *Autrement dit, le Groupe spécial est parti de l'hypothèse que le Canada ne poursuivait aucun but limitatif ou restrictif dont on peut dire qu'il était nécessaire ou utile lorsqu'il a inscrit la note dans sa Liste. Ainsi, le Groupe spécial n'a pas tenu compte du principe de l'efficacité dans son interprétation.*"⁴⁵⁶ (pas d'italique dans l'original)

7.154 Par conséquent, le Groupe spécial estime que lorsqu'il interprète la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE, il ne doit ménager aucun effort pour donner le sens qui convient à ladite note de bas de page et respecter le principe de l'interprétation des traités dit de l'effet utile.

iv) *Question du "conflit" entre les dispositions de la Liste d'un Membre et les dispositions de l'Accord sur l'agriculture*

7.155 Le Groupe spécial rappelle qu'en droit international, il y a une présomption d'absence de conflit lorsque les parties aux traités sont les mêmes.⁴⁵⁷ Ce principe a été admis par la jurisprudence de l'OMC s'agissant de conflits internes dans le cadre de l'*Accord sur l'OMC*, qui inclut les Listes des Membres. La jurisprudence de l'OMC a maintenu le principe général selon lequel il y a conflit seulement lorsque deux dispositions s'excluent mutuellement, c'est-à-dire lorsqu'une seule disposition "est applicable" parce qu'une mesure donnée ne peut pas être compatible avec les deux dispositions.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 135. (note de bas de page omise) (pas d'italique dans l'original)

⁴⁵⁷ "... [T]echniquement, il y a conflit lorsque deux instruments conventionnels (ou davantage) contiennent des obligations qui ne peuvent pas être respectées simultanément. ... Toute divergence de ce genre ne constitue cependant pas un conflit. ... L'incompatibilité quant à la teneur est une condition essentielle de l'existence d'un conflit." (*Encyclopedia of Public International Law* (North-Holland 1984), page 468. Voir aussi Ian Sinclair, *Vienna Convention*, 1984, page 97.) "... il y a uniquement conflit entre des traités normatifs lorsqu'il est impossible de respecter simultanément des obligations prévues par des instruments différents ... Il n'y a pas conflit si les obligations prévues par un instrument sont plus rigoureuses que celles qui sont prévues par un autre, sans que les premières soient incompatibles avec les secondes, ou s'il est possible de respecter les obligations prévues par un instrument en s'abstenant d'exercer un privilège ou un pouvoir discrétionnaire conférés par un autre. Car, en pareil cas, il est possible pour un État qui est signataire des deux traités de respecter en même temps les deux instruments. (...) La présomption d'absence de conflit est particulièrement renforcée dans les cas où des accords distincts sont conclus entre les mêmes parties, car on peut présumer qu'ils sont censés être compatibles si rien ne prouve le contraire." (Jenks, *op. cit.*)

⁴⁵⁸ Dans le contexte de l'OMC, voir le rapport du Groupe spécial *Indonésie – Automobiles*, paragraphes 14.29 à 14.36 et 14.97 à 14.99; les rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Guatemala – Ciment I*, paragraphe 60, *États-Unis – Acier laminé à chaud*, paragraphes 55 à 62. Récemment, dans l'affaire *États-Unis – Préférences tarifaires*, au paragraphe 88, l'Organe d'appel semble avoir étendu la notion de conflit pour y inclure les situations dans lesquelles une disposition confère un droit tandis qu'une autre attribue une obligation.

7.156 Le Groupe spécial est aussi au fait de la jurisprudence de l'OMC qui a établi la relation entre les dispositions d'un accord de l'OMC et les dispositions d'une Liste d'un Membre. Par exemple, dans l'affaire *CE – Bananes III*⁴⁵⁹, l'Organe d'appel a conclu, comme le rapport du Groupe spécial du GATT sur l'affaire *États-Unis – Sucre*⁴⁶⁰, ce qui suit:

"Les concessions en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles qui ont été accordées lors des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay sont reprises dans les listes des Membres annexées au *Protocole de Marrakech* et font partie intégrante du GATT de 1994. Selon les termes du *Protocole de Marrakech*, les listes sont des "listes annexées au GATT de 1994", et l'article II:7 du GATT de 1994 dispose que "les Listes annexées au présent Accord font partie intégrante de la Partie I de cet Accord". S'agissant des concessions inscrites dans les listes annexées au GATT de 1994, le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'importation de sucre* ("*Restrictions à l'importation de sucre*") a constaté ce qui suit:

... l'article II semble permettre aux parties contractantes d'inclure dans leurs Listes des dispositions amoindissant des droits conférés par l'Accord général, mais pas des dispositions diminuant des obligations au titre de cet accord."

7.157 Le même principe a été réaffirmé à l'occasion des affaires *CE – Volailles*⁴⁶¹ et *Chili – Système de fourchettes de prix*.⁴⁶² De l'avis du Groupe spécial, la jurisprudence du GATT et de l'OMC indique que les Membres de l'OMC peuvent utiliser des entrées dans leurs listes de concessions *pour clarifier et qualifier* les "concessions" qu'ils acceptent individuellement d'accorder dans leurs Listes, mais *non pour réduire ou contredire* les obligations qu'ils ont assumées en vertu du *GATT* ou de l'*Accord sur l'OMC*, y compris l'*Accord sur l'agriculture*.

7.158 Le Groupe spécial note que la jurisprudence citée ci-dessus traite des concessions tarifaires lesquelles incluent les engagements en matière d'accès aux marchés au sens de l'article 1 g) de l'*Accord sur l'agriculture*. Les "engagements en matière de subventions à l'exportation" comprennent les limitations du subventionnement, qui constituent des exceptions à la prohibition générale inscrite à l'article 8, et sont incorporés dans l'*Accord sur l'agriculture* par l'article 3:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial rappelle aussi que contrairement aux concessions tarifaires, les engagements en matière de subventions à l'exportation ne sont pas renégociables au titre de

⁴⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 154.

⁴⁶⁰ Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Sucre*, paragraphes 5.2 et 5.3.

⁴⁶¹ Dans son rapport sur l'affaire *CE – Volailles*, l'Organe d'appel a indiqué, au paragraphe 98, ce qui suit: "Dans l'affaire *États-Unis - Restrictions à l'importation de sucre*, le Groupe spécial a indiqué que l'article II du GATT permettait aux parties contractantes d'inclure dans leurs Listes des dispositions amoindissant des droits conférés par le GATT, mais pas des dispositions diminuant des obligations au titre de cet accord. À notre avis, cela vaut tout particulièrement pour le principe de la non-discrimination énoncé aux articles premier et XIII du GATT de 1994. Dans l'affaire *CE - Bananes*, nous avons confirmé le principe selon lequel un Membre pouvait amoindrir des droits, mais pas diminuer ses obligations et nous avons conclu que ce principe s'appliquait de la même façon aux concessions et aux engagements en matière d'accès aux marchés pour les produits agricoles figurant dans les Listes annexées au GATT de 1994. Le sens ordinaire du terme "concessions" donne à penser qu'un Membre peut amoindrir ou abandonner certains de ses propres droits et accorder des avantages à d'autres Membres, mais qu'il ne peut pas unilatéralement diminuer ses propres obligations."

⁴⁶² Dans son rapport sur l'affaire *Chili – Système de fourchettes de prix*, l'Organe d'appel a indiqué ce qui suit au paragraphe 272: "Nous avons fait observer dans une affaire antérieure que "[l]e sens ordinaire du terme "concessions" donne à penser qu'un Membre peut amoindrir des droits et accorder des avantages, mais qu'il ne peut diminuer ses obligations." La Liste d'un Membre impose des obligations au Membre qui a fait les concessions."

l'article XXVIII du GATT de 1994. Les engagements en matière de subventions à l'exportation sont donc différents des concessions tarifaires et des autres concessions relatives à l'accès aux marchés. Toutefois, de l'avis du Groupe spécial, le principe voulant que les engagements inscrits sur les listes ne puissent pas annuler les obligations fondamentales prévues dans un accord commercial multilatéral de l'OMC ou être en conflit avec elles, à moins que ce ne soit explicitement autorisé, reste valable et applicable aux engagements en matière de subventions à l'exportation inscrits dans la section II de la Partie IV des listes des Membres.

7.159 Le Groupe spécial estime que le même principe est reconnu à l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.160 À cet égard, le Groupe spécial relève que l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture* vise divers types d'engagement dans le contexte de la période de mise en œuvre: engagements limitant le subventionnement (article 3:1) et engagements se rapportant à des limitations concernant l'élargissement de la portée du subventionnement à l'exportation (article 9:3).

7.161 En même temps, il ressort clairement de l'article 8 qu'un Membre doit à tout moment respecter l'*Accord sur l'agriculture* (et sa Liste).⁴⁶³ Par conséquent, la Liste d'un Membre ne peut pas prévoir le non-respect de dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. Les dispositions figurant dans les Listes des Membres qui concernent des engagements autorisés par l'*Accord sur l'agriculture* ne peuvent donc qualifier ces engagements que dans la mesure où ladite qualification n'a pas pour effet de contredire les obligations des Membres au titre de l'*Accord sur l'agriculture* ou d'entrer en conflit avec elles.

7.162 Dans l'affaire *États-Unis – FSC*, l'Organe d'appel a reconnu la différence existant entre les dispositions fondées sur des règles figurant dans l'*Accord sur l'agriculture* et les engagements de réduction plus restreints figurant dans les Listes des Membres.

"Le terme "engagements" dénote généralement des "promesses" ou des "obligations".⁴⁶⁴ Ainsi, l'expression "*engagements en matière de subventions à l'exportation*" désigne des engagements ou des obligations relatifs aux subventions à l'exportation souscrits par les Membres au titre des dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* et, en particulier, au titre des articles 3, 8 et 9 de cet accord. (...)

Nous considérons également que cette interprétation de l'expression "*engagements en matière de subventions à l'exportation*" est étayée par l'article 10 lui-même, qui établit une distinction, aux paragraphes 1 et 3, entre les "*engagements en matière de subventions à l'exportation*" et les "*niveaux des engagements de réduction*".⁴⁶⁵ À notre avis, les expressions "*engagements en matière de subventions à l'exportation*" et "*engagements de réduction*" ont des sens différents. L'expression "*engagements de réduction*" a un sens plus étroit que l'expression "*engagements en matière de subventions à l'exportation*" et ne concerne que les engagements pris, en vertu de la première proposition de l'article 3:3, pour ce qui est des produits agricoles *inscrits sur les Listes*. Ce n'est que pour les produits *inscrits sur les Listes* que les Membres se sont engagés, en vertu de l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, à *réduire* le

⁴⁶³ Le Groupe spécial rappelle le libellé de l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*: "Chaque Membre s'engage à ne pas octroyer de subventions à l'exportation si ce n'est en conformité avec le présent accord et avec les engagements qui sont spécifiés dans la Liste de ce Membre." (pas d'italique dans l'original)

⁴⁶⁴ (note de bas de page de l'original) *The New Shorter Oxford English Dictionary*, supra, note de bas de page 148, page 452.

⁴⁶⁵ (note de bas de page de l'original) L'expression "*engagements de réduction*" figure également dans le texte introductif de l'article 9:1.

niveau des subventions à l'exportation, énumérées à l'article 9:1, pendant la période de mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture*.⁴⁶⁶ L'expression "engagements en matière de subventions à l'exportation" a une portée plus large et couvre les engagements et obligations concernant à la fois les produits agricoles inscrits et non inscrits sur les Listes.⁴⁶⁷ (non souligné dans l'original)

7.163 Le Groupe spécial estime qu'il n'est pas possible, dans la Liste d'un Membre prévoyant des engagements plus restreints, de s'écarter des obligations en matière de subventions à l'exportation "plus larges" prévues dans l'*Accord sur l'agriculture*. Les Membres peuvent inclure dans leurs Listes des engagements de réduction ainsi que d'autres types spécifiques d'engagement qui, par nature, sont plus restreints et ne peuvent donc pas être utilisés pour contourner l'engagement en matière de subventions à l'exportation fondé sur des règles plus larges qui est pris au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.164 Comme on l'a vu dans les paragraphes 7.127 à 7.134 ci-dessus, les engagements concernant les subventions à l'exportation sont donc strictement régis par l'*Accord sur l'agriculture*. Entre autres disciplines, l'article 3 prévoit que les subventions à l'exportation doivent être exprimées à la fois en termes de dépenses budgétaires et en termes de quantités; de plus, pour être compatibles avec l'*Accord sur l'agriculture*, toutes ces subventions à l'exportation doivent avoir fait l'objet d'engagements de réduction conformément aux articles 3 et 9:1 (et 9:2 b) iv)).

7.165 Ayant à l'esprit ces lignes directrices et rappelant la décision rendue par l'Organe d'appel dans l'affaire *Corée – Produits laitiers*, selon laquelle "celui qui interprète un traité a le devoir de "lire toutes les dispositions applicables du traité de façon à donner un sens à toutes, harmonieusement"^{468,469}, le Groupe spécial doit voir si la teneur de la note de bas de page 1 de la Liste des CE d'une part, et les obligations des CE au titre des articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture* d'autre part, peuvent être lues "harmonieusement" ou si la teneur de la note de bas de page 1 – étant incompatible et en conflit avec les obligations fondamentales des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture* – devrait être considérée comme dénuée de tout effet juridique et ne pourrait donc pas accroître ou modifier d'une autre manière le niveau d'engagement spécifié dans la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes.

7.166 Le Groupe spécial entreprend d'abord d'interpréter la note de bas de page 1 pour évaluer si, comme le suggèrent les Communautés européennes, elle prévoit une limitation compatible avec les règles de l'OMC de 1,6 million de tonnes pour les subventions à l'exportation correspondant ou équivalant au montant des importations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde.

⁴⁶⁶ (note de bas de page de l'original) L'article 9:2 b) iv) prévoit que, pour ce qui est des produits inscrits sur les Listes, les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités ne doivent pas, à la fin de la période de mise en œuvre, être supérieurs à certains niveaux de seuil, exprimés en pourcentage des niveaux de la période de base 1986-1990.

⁴⁶⁷ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphes 144 à 147.

⁴⁶⁸ (note de bas de page de l'original) Nous avons souligné cela dans le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde à l'importation de chaussures*, WT/DS121/AB/R, distribué le 14 décembre 1999, paragraphe 81. Voir aussi rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Essence*, *supra*, note de bas de page 12, page 26; rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques*, *supra*, note de bas de page 41, page 13; et rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets*, *supra*, note de bas de page 21, paragraphe 45.

⁴⁶⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Produits laitiers*, paragraphe 81.

v) *Interprétation de la note de bas de page 1 des Communautés européennes concernant le sucre ACP/Inde:*

7.167 La note de bas de page 1 relative à l'entrée concernant le sucre qui figure dans les engagements en matière de subventions à l'exportation des Communautés européennes est libellée comme suit:

"À l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, concernant lesquelles la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction. La moyenne des exportations sur la période allant de 1986 à 1990 s'est élevée à 1,6 million de tonnes."

7.168 Le Groupe spécial se réfère à l'interprétation de la note de bas de page 1 donnée par les Communautés européennes:

"Les deux phrases de la note de bas de page sont pertinentes pour bien comprendre les engagements des CE. La note de bas de page porte le n° 1 et figure à côté du terme "sucre" dans la colonne intitulée "Désignation des produits", elle s'applique donc à toute l'entrée. La première phrase comporte deux éléments. Premièrement, elle confirme que les exportations d'un montant équivalent de sucre ACP/Inde n'étaient pas incluses dans les quantités et les dépenses indiquées par les CE pour le niveau de la période de base (1986-1990) qui a servi de base aux chiffres figurant dans le tableau. Comme la note de bas de page s'applique à l'entrée tout entière, elle s'applique à la fois aux dépenses de base et aux quantités de base. En d'autres termes, elle indique la base sur laquelle ont été établis les niveaux de base des quantités et des dépenses. Les CE ont indiqué cela clairement dans les tableaux explicatifs que tous les participants aux négociations étaient tenus de présenter.⁴⁷⁰ De fait, l'Australie admet explicitement que le sucre équivalent ACP a été exclu des tableaux explicatifs.⁴⁷¹ Le deuxième élément de la première phrase montre clairement que les exportations de la quantité de sucre ACP/Inde importé ne seront pas imputées sur les engagements pris par rapport aux niveaux de la période de base (c'est là le fait concomitant logique de la non-inclusion de ces exportations dans la période de base).

C'est la deuxième phrase qui est indispensable à la compréhension de la note de bas de page (et qui est totalement ignorée par les plaignants). Elle indique la "moyenne des exportations" de sucre équivalent ACP/Inde pendant la période 1986-1990. Cette phrase ne peut pas être ignorée. Elle est privée de sens si elle est considérée comme étant simplement un énoncé de fait ou l'exposé de circonstances particulières.⁴⁷² La référence à la période 1986-1990 (qui était la période de base pour les engagements de réduction) est révélatrice. Si, comme les plaignants le voudraient, la note de bas de page était simplement une exclusion, il ne serait pas nécessaire d'insérer la deuxième phrase, et il n'y aurait pas de raison de faire référence à la période de base 1986-1990. La référence à la période de base indique que les CE s'engageaient, comme elles l'avaient fait pour l'autre composante de leurs exportations de sucre, à limiter leurs exportations à un niveau établi sur la base des exportations réalisées

⁴⁷⁰ (note de bas de page de l'original) Pièce n° 5 des CE.

⁴⁷¹ (note de bas de page de l'original) Première communication écrite de l'Australie, annexe 1, paragraphes 4 et 5.

⁴⁷² (note de bas de page de l'original) Voir, par exemple, le rapport de l'Organe d'appel *Canada - Produits laitiers*, paragraphe 135. Dans cette affaire, l'Organe d'appel a admonesté le Groupe spécial pour n'avoir pas donné de sens à une condition inscrite dans la liste du Canada relative aux marchandises, le Groupe spécial ayant estimé qu'elle n'était rien de plus qu'une "description".

pendant la période de base. Cette composante fonctionne précisément de la même manière que l'autre composante des engagements des CE – c'est une autorisation limitée d'accorder des subventions à l'exportation.

Par conséquent, selon une interprétation correcte de la note de bas de page, les CE ont articulé leurs engagements en matière de subventions au tour de deux composantes. Une composante établit les limites qui sont soumises à réduction, et la seconde composante (la note de bas de page) établit un plafond fixe. Globalement, les CE ont réduit leurs subventions à l'exportation pour le sucre."⁴⁷³

La note de bas de page 1 ne prévoit aucune "limitation" des subventions à l'exportation de sucre ACP/Inde

7.169 Le Groupe spécial ne souscrit pas à l'interprétation que donnent les Communautés européennes de la note de bas de page 1. Premièrement, le sens ordinaire des termes de cette note de bas de page n'indique aucune "limitation des subventions à l'exportation pour le sucre" à 1,6 million de tonnes. Le Groupe spécial ne voit donc aucun engagement "limitant le subventionnement".

7.170 Les plaignants appellent l'attention sur un certain nombre d'incohérences entre a) l'affirmation faite par les Communautés européennes devant le présent Groupe spécial selon laquelle la note de bas de page 1 de leur Liste a un effet juridique et constitue un "engagement", et selon laquelle, globalement, les Communautés européennes ont assujéti toutes les subventions à l'exportation qu'elles accordent pour le sucre à des engagements de réduction⁴⁷⁴; et b) la pratique des Communautés européennes elles-mêmes en matière de notification consistant à omettre les données relatives aux subventions à l'exportation de sucre "équivalent" ACP/Inde, ainsi que leurs réponses aux demandes d'éclaircissements, au sein du Comité de l'agriculture. Les plaignants font observer que si les Communautés européennes avaient estimé qu'elles avaient pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation pour ce qui était du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, elles auraient fourni des statistiques sur l'exportation de ce sucre dans leurs notifications, ou expliqué pourquoi elles ne notifiaient pas les exportations de sucre dont elles alléguaient qu'elles étaient visées par leurs engagements de réduction.

7.171 Les Communautés européennes ne remédient pas aux incohérences mises en lumière par les plaignants. Au contraire, elles soutiennent qu'elles ont toujours interprété la note de bas de page de la même manière depuis 1995, en se fondant sur l'application des règles d'interprétation de la *Convention de Vienne*. Les Communautés européennes affirment avec insistance qu'elles se sont engagées à limiter le subventionnement pour ce qui était du sucre équivalent ACP/Inde et qu'elles ont réduit leur engagement global relatif aux subventions à l'exportation sur une base annuelle.

7.172 Les Communautés européennes laissent entendre que les éléments de preuve⁴⁷⁵ démontrent qu'elles ont considéré et traité le montant 1,6 million de tonnes comme un "plafond" pour ce qui est du volume des produits exportés pouvant bénéficier de subventions à l'exportation en tant que sucre équivalent ACP/Inde. Pour les Communautés européennes, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre est gérée de manière à respecter cette limite, qui fait partie intégrante de la structure réglementaire du régime. En effet, puisque les restitutions à l'exportation restent égales à la

⁴⁷³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 167 à 169.

⁴⁷⁴ Déclaration orale des Communautés européennes à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 31.

⁴⁷⁵ Voir la première communication des Communautés européennes, tableau 10. Le Groupe spécial relève que l'Australie a soulevé la question de l'inexactitude sur le plan statistique des tableaux cités par les Communautés européennes; déclaration orale de l'Australie à la première réunion de fond, paragraphe 54, et déclaration orale de l'Australie à la deuxième réunion du Groupe spécial, paragraphe 51.

différence entre le prix mondial et le prix communautaire (et que, donc, les autorités communautaires ont un contrôle limité sur l'évolution du montant des restitutions individuelles), les limites imposées par les *Accords de l'OMC* sont respectées au moyen du contrôle de la quantité des produits qui peut être exportée en bénéficiant d'une restitution (voir l'article 27 14) du Règlement n° 1260/2201).⁴⁷⁶ La Commission vérifie chaque semaine que les restitutions à l'exportation accordées restent dans les limites fixées par l'Accord sur l'OMC, ce qui permet à la Commission de faire en sorte que ne soient pas accordées des restitutions à l'exportation qui pourraient excéder les engagements des CE en matière de subventions à l'exportation.

7.173 Le Groupe spécial rappelle que dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, l'Organe d'appel s'est fondé sur des déclarations et notifications présentées par des Membres au Comité de l'agriculture⁴⁷⁷, comme éléments de preuve du traitement constant par un Membre de ses engagements au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.174 Le Groupe spécial note tout d'abord que les notifications présentées par les CE au Comité de l'agriculture ne permettent pas de penser que la note de bas de page 1 constitue une limitation du subventionnement.⁴⁷⁸ Les Communautés européennes semblent plutôt faire valoir que la note de bas de page 1 les exempte de tout engagement de réduction des subventions à l'exportation pour ce qui est du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. De fait, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, les Communautés européennes ont toujours indiqué, dans la note de bas de page 5 de leurs notifications au Comité de l'agriculture sous la forme du tableau ES:1 que les renseignements étaient présentés⁴⁷⁹:

"À l'exclusion des exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, pour lesquelles la Communauté n'a pas pris d'engagements de réduction."

7.175 Le Groupe spécial note aussi que pendant le processus d'examen (25 et 26 juin 1998 et 17 et 18 novembre 1998) entrepris par le Comité de l'agriculture conformément à l'article 18 de l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes ont indiqué, entre autres choses, ce qui suit:

"Les exportations de sucre en provenance des pays ACP ou de l'Inde peuvent bénéficier de restitutions à l'exportation. Comme l'indique la Liste des CE, aucun engagement de réduction n'a été pris pour cette catégorie de sucre."⁴⁸⁰

et

"Comme l'indique la note de bas de page 1 du tableau relatif aux subventions à l'exportation figurant à la Partie IV, section II de la Liste CXL, les CE n'ont pas pris d'engagement de réduction concernant les exportations de sucre ACP ou indien. Par conséquent, l'aide financière éventuellement accordée n'est pas déclarée à l'OMC. À titre d'information, ces exportations représentent environ 1,6 million de tonnes par an."⁴⁸¹

⁴⁷⁶ Première communication des Communautés européennes, paragraphes 175 à 184.

⁴⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphes 103 à 105.

⁴⁷⁸ Le Groupe spécial rappelle que la pratique d'un Membre peut être pertinente pour l'interprétation de la liste de ce Membre. Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphe 92.

⁴⁷⁹ Pièce n° 17 des plaignants, note de bas de page 5 des notifications sous la forme du tableau ES:1.

⁴⁸⁰ Voir le document G/AG/R/15, page 66. Voir aussi le document G/AG/R/17.

⁴⁸¹ Voir le document G/AG/R/17, page 38. Cette réponse a été donnée suite à la question des États-Unis concernant l'application au sucre importé des prix intérieurs des CE minorés des frais de transport, et à une question concernant les prix appliqués au sucre importé qui est raffiné en Europe. Les États-Unis

7.176 Le Groupe spécial doit supposer que les Communautés européennes se sont conformées aux prescriptions en matière de notification adoptées par le Comité de l'agriculture⁴⁸², et il est donc intrigué par le fait que les Communautés européennes n'ont pas communiqué les chiffres relatifs aux quantités et aux dépenses budgétaires effectivement subventionnées correspondant aux exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. De l'avis du Groupe spécial, par conséquent, la pratique des Communautés européennes en matière de notification depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord sur l'OMC* donne à penser que les Communautés européennes n'ont pas pris l'engagement de limiter le subventionnement du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. Fait important, cela signifie que les Communautés européennes elles-mêmes n'ont pas "traité" la note de bas de page comme un engagement spécifié dans leur Liste. Cela est incompatible avec l'allégation des Communautés européennes selon laquelle elles ont en fait pris des engagements en matière de niveau plafond, en ce qui concerne le volume des exportations subventionnées de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde.⁴⁸³

7.177 Les documents d'information compilés par le Secrétariat à partir des Listes des Membres et des notifications sur lesquelles les Membres ont présenté des observations étayent l'analyse du Groupe spécial.⁴⁸⁴ Aucun engagement, que ce soit sous la forme d'un engagement de réduction des dépenses budgétaires, ou des quantités, n'a jamais été enregistré ni consigné d'une quelconque manière s'agissant du sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. Les Communautés européennes n'ont pas fait usage de la possibilité de mettre à jour les renseignements figurant dans de tels documents pour préciser que leurs engagements en matière de subventions à l'exportation pour ce qui était du sucre s'articulaient autour de deux composantes distinctes. Comme les engagements en matière de plafond fixe et de quantités fixes n'ont jamais été pris en compte dans les tableaux récapitulatifs pour ce qui est du sucre des CE, il s'ensuit, selon le Groupe spécial, que l'"interprétation" des Membres de l'OMC, du Comité de l'agriculture, était que la note de bas de page n'était *pas* un engagement pris par les Communautés européennes. De plus, le Groupe spécial croit comprendre que les Communautés européennes n'ont pas réagi aux données reprises dans les documents du Secrétariat, ni présenté d'objections à leur encontre.

7.178 Par conséquent, le Groupe spécial ne trouve aucun élément de preuve indiquant que les Communautés européennes elles-mêmes ont estimé, pendant toute la période de mise en œuvre, que le sucre ACP/Inde était une autre "composante" de leurs engagements. Cela s'ajoutant au manque de cohérence entre les déclarations faites par les Communautés européennes devant le Comité de l'agriculture et devant le présent Groupe spécial⁴⁸⁵, et au manque de cohérence entre les renseignements contenus dans leurs notifications et leurs affirmations devant le Groupe spécial⁴⁸⁶, le Groupe spécial conclut que la note de bas de page n'a jamais été "traitée" ou considérée par les membres du Comité de l'agriculture, ni par les Communautés européennes⁴⁸⁷ comme un "engagement" "spécifié" dans la Liste des Communautés européennes.

demandaient si cette aide financière était déclarée à l'OMC et quelle était son ampleur. Après avoir entendu la réponse des CE, les États-Unis ont indiqué qu'ils supposaient que les termes "aucun engagement de réduction" ne signifiaient pas que les CE n'avaient aucun engagement concernant le subventionnement des exportations de produits agricoles. Dans la mesure où il existait des règles de l'OMC à ce sujet, les États-Unis espéraient qu'à l'avenir davantage de renseignements seraient donnés sur les exportations de sucre au titre du programme de soutien financier des CE.

⁴⁸² Voir le document G/AG/2.

⁴⁸³ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 174 à 186.

⁴⁸⁴ Voir les documents G/AG/NG/S/5, G/AG/NG/S/5/Rev.1, TN/AG/S/8.

⁴⁸⁵ Souligné par les plaignants au paragraphe 4.198 ci-dessus.

⁴⁸⁶ Voir le paragraphe 4.199 ci-dessus.

⁴⁸⁷ Malgré les affirmations contraires des Communautés européennes mentionnées aux paragraphes 4.204 à 4.207 ci-dessus.

7.179 Le Groupe spécial estime que le sens ordinaire des termes indique que les Communautés européennes ne prennent pas un engagement limitant le subventionnement concernant les exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde. Au contraire, les termes de la note de bas de page 1 indiquent que les Communautés européennes affirment que les exportations de sucre provenant des pays ACP/d'Inde subventionné ne feront pas l'objet des engagements de réduction prévus aux articles 3, 9:1 et 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*.

La note de bas de page 1 ne prévoit aucun engagement pour le sucre "équivalent" au sucre ACP/Inde

7.180 Par ailleurs, le Groupe spécial estime que, pris dans leur sens ordinaire, les termes de la note de bas de page 1 ne prévoient pas qu'un volume de sucre subventionné "équivalent" au volume de sucre importé des pays ACP/d'Inde sera maintenu aux fins d'exportation. De l'avis du Groupe spécial, la note de bas de page semble exiger que les exportations de sucre exclues des engagements de réduction des exportations *soient effectivement* du sucre *provenant* des pays ACP ou d'Inde, comme l'indique la note de bas de page 1. Le versement de subventions à l'exportation pour un volume équivalent de sucre originaire des Communautés européennes n'est pas prévu par les termes de la note de bas de page. Pour les Communautés européennes, la deuxième phrase indique clairement qu'elle traitait des exportations et par conséquent, comme les Communautés européennes n'exportent ou ne réexportent pas de sucre ACP/Inde en tant que tel, il ne peut s'agir que d'exportations équivalentes à ce qu'elles importent des pays ACP/d'Inde. Les Communautés européennes ajoutent que les Membres savaient bien à l'époque du Cycle d'Uruguay qu'elles exportaient une quantité de sucre équivalente à ce qu'elles importaient de ces pays.⁴⁸⁸ Le Groupe spécial note toutefois que les Communautés européennes estiment aujourd'hui qu'elles doivent employer un libellé différent de celui qu'elles ont employé lorsqu'elles ont inscrit leur note de bas de page sur leur Liste, et un libellé différent de celui qu'elles ont employé dans leur lettre de couverture lorsque l'Ambassadeur des CE a transmis ladite Liste des CE – ce qui semble indiquer que les Communautés européennes n'ont pas choisi à l'époque le libellé le plus approprié/le plus clair.⁴⁸⁹

7.181 Les Communautés européennes⁴⁹⁰ et certaines des tierces parties⁴⁹¹ ont mentionné les liens existant entre l'Accord de Cotonou⁴⁹² et le Protocole sur le sucre⁴⁹³ d'une part, et le régime

⁴⁸⁸ Voir la première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 198: "(...) Comme les CE l'ont déjà fait observer, toutes les parties savaient bien que les CE n'accordaient pas de restitutions à l'exportation seulement pour la réexportation de sucre provenant initialement des pays ACP ou d'Inde, mais accordaient des restitutions à l'exportation pour une quantité équivalente à de telles exportations. Cela ressort du libellé de la note de bas de page qui, à la deuxième phrase, indique que la "moyenne des exportations" (par opposition aux importations) est de 1,6 million de tonnes, ce qui est une référence aux exportations, et certainement pas au sucre brut ACP/Inde importé, raffiné puis exporté, mais à une quantité équivalente de sucre ACP/Inde. Le terme "exportations" dans l'expression "moyenne des exportations" (dans la deuxième phrase) doit avoir le même sens que le terme "exportations" dans la première phrase. Par conséquent, il est clair que la note de bas de page vise les restitutions pour des exportations équivalentes aux importations."

⁴⁸⁹ Voir la pièce n° 6 des CE, une lettre adressée par M. l'Ambassadeur Tran Van-Thinh, Représentant permanent des CE auprès du GATT, au Directeur général du GATT, qui fait référence au "sucre correspondant à leurs importations de sucre provenant des pays ACP et d'Inde". Voir la réponse de l'Australie à la question n° 19 du Groupe spécial, dans laquelle l'Australie indique que les CE ont en fait remplacé le libellé qui figure dans les lettres qu'elles citent, qui mentionnent le "sucre correspondant à leurs importations de sucre provenant des pays ACP et d'Inde", par le libellé même de la note de bas de page. Voir la première communication écrite des Communautés européennes, paragraphes 199 à 201.

⁴⁹⁰ Réponses des Communautés européennes aux questions n° 14 et 19 du Groupe spécial; deuxième communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 111; déclaration des Communautés européennes à la deuxième réunion, paragraphes 99 à 104; et pièce n° 7 des CE.

⁴⁹¹ Voir le paragraphe 5.2 ci-dessus.

communautaire applicable au sucre (y compris le sucre équivalent ACP/Inde) d'autre part; elles ont ajouté que les Membres savaient depuis les années 70 que la note de bas de page avait trait à une quantité d'exportations équivalente à la quantité de sucre qu'elles importent des pays ACP et d'Inde et que cette partie de leurs exportations subventionnées devrait être admise à bénéficier d'un traitement différencié qui, selon les Communautés européennes, était énoncé dans la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde.

7.182 Le Groupe spécial admet avec les plaignants que, conformément au Protocole sur le sucre et à l'Accord CE/Inde⁴⁹⁴, la quantité de sucre qui doit être fournie par les pays ACP et l'Inde n'est pas subordonnée à l'exportation par les Communautés européennes de ce sucre ou de son équivalent. De plus, le volume de sucre visé par le Protocole sur le sucre est de 1 294 700 tonnes tandis que dans la note de bas de page, le chiffre indiqué est de 1,6 million de tonnes. En outre, le Protocole sur le sucre inclus dans l'Accord de Cotonou fait obligation aux Communautés européennes d'acheter certaines quantités de sucre auprès de certains pays ACP et de l'Inde, mais ne leur fait pas obligation de subventionner les réexportations de sucre équivalent ACP/Inde. Enfin, dans le Protocole sur le sucre, l'arrangement concernant la fixation des prix pour l'achat de sucre aux pays ACP et à l'Inde n'est aucunement lié aux exportations de sucre "équivalent ACP/Inde" ni, d'ailleurs, à l'octroi de subventions à l'exportation par les Communautés européennes. Le Groupe spécial estime que le Protocole sur le sucre, même s'il est considéré comme constituant un "contexte" au sens de l'article 31:2 de la *Convention de Vienne* pour l'interprétation de la note de bas de page 1, n'étaye pas l'argument des Communautés européennes.

Conclusion

7.183 En somme, le Groupe spécial estime que le sens ordinaire des termes de la note de bas de page 1 n'indique pas l'existence d'un engagement ou de concessions constituant une limitation du subventionnement à l'exportation ou d'un quelconque autre type d'engagement autorisé par l'*Accord sur l'agriculture* qui pourrait accroître ou modifier d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste. Par contre, la note de bas de page 1 constitue une affirmation unilatérale des Communautés européennes selon laquelle, en ce qui concerne les exportations de sucre ACP/Inde, elles ne prennent aucun engagement de réduction. De plus, la note de bas de page 1, si elle devait constituer une telle limitation du subventionnement, ne bénéficierait qu'au sucre provenant des pays ACP/d'Inde en soi, contrairement à

⁴⁹² Accord de partenariat entre le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les Communautés européennes et leurs états Membres signé à Cotonou le 23 juin 2000, Journal officiel L 320 (23 novembre 2002).

⁴⁹³ Le Protocole sur le sucre est inclus dans l'Accord de Cotonou conclu entre les Communautés européennes et les pays ACP. Il figurait auparavant dans les diverses Conventions de Lomé. Il concerne l'accord conclu entre les Communautés européennes et un certain nombre de pays ACP producteurs de sucre en vue de l'exportation de sucre brut de canne par les seconds vers les premières en quantités fixes (1 294 700 tonnes (équivalent sucre blanc)) et à des prix dont il est garanti qu'ils ne seront pas inférieurs au prix d'intervention communautaire. En 1975, les Communautés européennes ont accordé un régime commercial préférentiel aux pays ACP dans le cadre d'accords de coopération. Des préférences commerciales, des protocoles sur des produits de base et des instruments de coopération commerciale figuraient dans les quatre Conventions de Lomé successives (1975-2000). En vertu de l'Accord de Cotonou signé en juin 2000, les préférences commerciales ont été prorogées pour huit années supplémentaires (jusqu'au début de 2008) et les pays ACP et les Communautés européennes se sont mis d'accord sur un nouveau régime commercial et sur la notion d'accords de partenariat économique. Quatre produits agricoles, dont le sucre, ont fait l'objet de protocoles annexés aux Conventions de Lomé. Le Protocole sur le sucre a été maintenu en tant que tel, sans modification, dans chacune des quatre Conventions de Lomé et dans l'Accord de Cotonou.

⁴⁹⁴ Accord entre la CEE et la République de l'Inde sur le sucre de canne, Journal officiel L 190, 23 juillet 1975, pages 36 et 37.

ce que les Communautés européennes laissent entendre, à savoir que les 1,6 million de tonnes de sucre font référence à un volume "équivalent" au volume importé des pays ACP et d'Inde.

7.184 Par conséquent, le Groupe spécial conclut que le sens ordinaire des termes de la note de bas de page 1 n'autorise pas l'exportation d'un volume supplémentaire de 1,6 million de tonnes de sucre subventionné correspondant ou équivalant au volume des importations en provenance des pays ACP et d'Inde. Ainsi, la teneur de la note de bas de page 1 n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités dont il est spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste, qu'il était de 1 273 500 tonnes de sucre par an, ou leur engagement en matière de dépenses budgétaires, qui est de 499,1 millions d'euros par an, avec effet à compter de la campagne de commercialisation 2000/01.

La note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde peut-elle être considérée comme une deuxième composante du niveau d'engagement des Communautés européennes qui ne *serait pas* soumise à réduction en soi mais qui ferait partie du niveau d'engagement global des Communautés européennes qui a été réduit?

7.185 À supposer pour les besoins de l'argumentation que la note de bas de page puisse être interprétée comme prévoyant une "limitation du subventionnement sous la forme d'un plafond" pour un maximum de 1,6 million de tonnes, le Groupe spécial entreprend maintenant de déterminer si ladite note de bas de page, telle qu'elle est interprétée par les Communautés européennes, pourrait être compatible avec les règles de l'OMC et faire partie du niveau d'engagement global des Communautés européennes concernant les subventions à l'exportation de sucre.

7.186 Le Groupe spécial est parvenu à la conclusion que toutes les subventions à l'exportation inscrites sur les listes conformément aux articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* doivent avoir fait l'objet d'engagements de réduction. Les Communautés européennes font valoir que bien que la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde joue le rôle de plafond du subventionnement et ne fasse l'objet d'aucun engagement de réduction, l'engagement global des Communautés européennes concernant les subventions à l'exportation pour le sucre a été réduit. Selon les Communautés européennes, les subventions à l'exportation prévues dans leur Liste ne sont pas incompatibles ni en conflit avec l'article 9:1 et 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*, car elles estiment que l'article 9:2 b) iv) ne relève pas du mandat du Groupe spécial.

7.187 Le Groupe spécial n'est pas d'accord avec les Communautés européennes. Il rappelle que la possibilité de maintenir des subventions à l'exportation est une exception à la prohibition générale des subventions à l'exportation énoncée à l'article 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Comme on l'a vu aux paragraphes 7.133 à 7.135, les subventions à l'exportation compatibles avec les règles de l'OMC qui pouvaient être maintenues si et lorsqu'elles étaient inscrites sur les listes devaient faire l'objet d'engagements de réduction. En d'autres termes, les subventions à l'exportation qui ne faisaient l'objet d'aucun engagement de réduction ne pouvaient pas être maintenues, et elles sont prohibées conformément à l'article 8 interprété à la lumière des articles 3 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.188 De plus, l'article 9:1 définit et énumère les subventions à l'exportation qui *doivent* faire l'objet d'une réduction. L'article 9:1 a) est libellé comme suit:

"Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord:

- a) octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de subventions directes, y compris des versements en nature, à une entreprise, à une branche de production, à des producteurs d'un produit agricole, à une coopérative ou autre association de ces

producteurs ou à un office de commercialisation, subordonné aux résultats à l'exportation."

7.189 Dans ce contexte, l'article 9:1 a) semble viser le type de subvention à l'exportation prévu dans la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde. De fait, les Communautés européennes ne nient pas que leurs exportations de sucre équivalent ACP/Inde bénéficient de subventions à l'exportation; leur argument est essentiellement qu'elles sont en droit d'octroyer de telles subventions à l'exportation. De l'avis du Groupe spécial, si les Communautés européennes allèguent qu'elles sont en droit de maintenir de telles subventions à l'exportation, lesdites subventions à l'exportation doivent avoir fait l'objet d'engagements de réduction.

7.190 Le Groupe spécial estime que la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE tente de réduire et de modifier l'obligation des Communautés européennes au titre des articles 3, 8, 9:1 et 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*. De l'avis du Groupe spécial, la teneur de la note de bas de page 1 est fondamentalement incompatible avec les dispositions de base de l'*Accord sur l'agriculture*, puisque la note de bas de page 1, d'une part, et des articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture*, d'autre part, sont mutuellement incompatibles. Par conséquent, la teneur de la note de bas de page 1 est en contradiction et en conflit avec les obligations fondamentales des Communautés européennes énoncées dans les articles 9:1, 9:2 b) iv), 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. En conséquence, il n'est pas possible d'interpréter harmonieusement la note de bas de page 1 et les obligations fondamentales des Communautés européennes relatives aux subventions à l'exportation énoncées dans l'*Accord sur l'agriculture*.

7.191 Le Groupe spécial constate, par conséquent, que la teneur de la note de bas de page 1 n'a aucun effet juridique et n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités dont il est spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste qu'il est de 1 273 500 tonnes de sucre par an, ou leur engagement en matière de dépenses budgétaires, qui est de 499,1 millions d'euros par an avec effet à compter de 2000/01.⁴⁹⁵

La note de bas de page ACP/Inde n'indique pas de dépenses budgétaires et ne peut donc pas constituer une subvention à l'exportation compatible avec l'*Accord sur l'agriculture*

7.192 Par ailleurs, le Groupe spécial estime que puisque la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde ne contient aucune référence à des dépenses budgétaires, elle ne peut pas être considérée comme une composante d'un engagement en matière de subventions à l'exportation inscrit sur la Liste. Les Communautés européennes estiment que l'article 3:3 n'exige pas que tous les engagements en matière de subventions à l'exportation prévoient des engagements de réduction à la fois des quantités et des dépenses budgétaires. Comme on l'a dit plus haut, le Groupe spécial n'est pas d'accord avec les Communautés européennes à cet égard. Aux paragraphes 7.137 à 7.142, le Groupe spécial est parvenu à la conclusion que tous les engagements en matière de subventions à l'exportation devaient être exprimés à la fois en termes de volume et en termes de dépenses budgétaires, mais la note de bas de page des Communautés européennes ne contient pas un tel engagement en matière de dépenses budgétaires.

7.193 Les Communautés européennes ajoutent que la note de bas de page 1 énonce une "limite budgétaire *de facto* de 1,6 million multipliée par la restitution à l'exportation moyenne qui peut être octroyée dans le cadre de la première composante des engagements des CE" parce que les restitutions accordées pour les deux types de sucre doivent être les mêmes. De l'avis du Groupe spécial, ce que

⁴⁹⁵ Le Groupe spécial s'accorde avec les Communautés européennes pour reconnaître que l'article 9:2 b) iv) n'a pas été invoqué comme allégation, mais comme argument (voir le paragraphe 4.19 ci-dessus), mais cela n'empêche pas le Groupe spécial de se référer à l'article 9:2 b) iv) en tant que contexte de l'article 3:3 et afin de comprendre la portée de l'engagement des Communautés européennes.

les Communautés européennes présentent comme une "limite budgétaire" ne résulte pas d'un engagement qu'elles ont pris dans leur Liste, mais de leur propre pratique consistant à accorder les mêmes subventions aux sucres A et B et au sucre équivalent ACP/Inde. C'est pourquoi les Communautés européennes parlent d'une limite "*de facto*".⁴⁹⁶

7.194 Le Groupe spécial estime qu'il n'y a rien dans les termes de la note de bas de page pris dans leur sens ordinaire qui indique un engagement juridiquement contraignant selon lequel le subventionnement unitaire des exportations de sucre équivalent ACP/Inde ne devrait pas excéder celui des exportations de sucres A et B. De plus, avec cette interprétation, le niveau d'engagement en matière de dépenses budgétaires ne peut pas être prévu à l'avance. Il peut seulement être connu rétroactivement une fois que les Communautés européennes ont *fini* d'accorder des restitutions à l'exportation pour une campagne donnée. Le Groupe spécial souligne que le but de la prescription voulant que les engagements en matière de réduction soient exprimés à la fois en termes de quantités et en termes de dépenses budgétaires est d'assurer la transparence de manière que les Membres sachent à l'avance quel sera le niveau des subventions à l'exportation octroyées chaque année. Les limitations résultant de la législation ou des pratiques internes propres d'un Membre et d'événements futurs non connus ne sont donc pas compatibles avec l'*Accord sur l'agriculture*.

7.195 Le Groupe spécial note aussi que le Règlement n° 1260/2001 du Conseil des Communautés européennes en cause en l'espèce admet explicitement que "l'Accord [sur l'agriculture] prévoit la réduction du soutien à l'exportation à la fois en termes de *quantités* et de *crédits*".⁴⁹⁷

7.196 En conséquence, le Groupe spécial conclut que la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde ne peut pas être conciliée avec les prescriptions de l'article 3:3 voulant que les engagements en matière de réduction soient exprimés à la fois en termes de quantités et en termes de dépenses budgétaires. La teneur de la note de bas de page 1 est donc incompatible et en conflit avec les prescriptions des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. En conséquence, la teneur de la note de bas de page 1 n'a aucun effet juridique et n'accroît ni ne modifie d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités, dont il est spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste qu'il est de 1 273 500 tonnes de sucre par an, ou leur engagement en matière de dépenses budgétaires, qui est de 499,1 millions d'euros par an, avec effet à compter de 2000/01.⁴⁹⁸

vi) *Conclusion sur la valeur et l'effet juridiques de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde*

7.197 Le Groupe spécial estime donc que, même si elle devait être considérée comme incluant un engagement limitant le subventionnement à 1,6 million de tonnes de sucre équivalent ACP/Inde, ce qui n'est pas le cas, la teneur de la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE est incompatible et en conflit avec les articles 3, 8, 9:1 et 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* et, en tant que telle, ne peut pas être lue harmonieusement avec les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*: elle ne prévoit pas de dépenses budgétaires, et les subventions octroyées pour le sucre équivalent ACP/Inde n'ont pas fait l'objet d'une quelconque réduction. Par conséquent,

⁴⁹⁶ Voir aussi le paragraphe 4.192 ci-dessus.

⁴⁹⁷ Règlement n° 1260/2001 des Communautés européennes, Préambule, considérant 10. (pas d'italique dans l'original)

⁴⁹⁸ Les Communautés européennes établissent une troisième analogie entre la note de bas de page et le cas des produits incorporés, pour lesquels une seule forme d'engagement (budgétaire) a été inscrite sur les listes, comme cela est spécifiquement envisagé dans le document sur les modalités. De plus, le Groupe spécial ne voit aucune similarité entre la teneur de la note de bas de page 1 et les "produits incorporés". La seule disposition de l'*Accord sur l'agriculture* qui traite des produits agricoles "incorporés" est l'article 11, qui est dénué de pertinence pour le présent différend.

la note de bas de page 1 ne peut pas constituer une deuxième composante du niveau d'engagement global des Communautés européennes concernant les subventions à l'exportation de sucre.

7.198 En conséquence, le Groupe spécial constate que la teneur de la note de bas de page 1 n'a aucun effet juridique et n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités, dont il est spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste qu'il est de 1 273 500 tonnes de sucre par an, ou leur engagement en matière de dépenses budgétaires, qui est de 499,1 millions d'euros par an avec effet à compter de 2000/01.

3. Les Communautés européennes étaient-elles autorisées à s'écarter des obligations fondamentales énoncées dans l'Accord sur l'agriculture par le biais d'un écart par rapport au document sur les modalités?

a) Arguments des parties⁴⁹⁹

7.199 Pour les Communautés européennes, la note de bas de page 1 est un écart négocié par rapport au document sur les modalités. Les Communautés européennes soutiennent que les engagements en matière de subventions à l'exportation, comme les concessions tarifaires, ont fait l'objet d'une négociation détaillée (et souvent très difficile) lors du Cycle d'Uruguay. Les engagements des Communautés européennes, bien qu'applicables à leurs exportations, représentent l'équilibre négocié des différents intérêts de tous les participants au Cycle d'Uruguay. En contestant la note de bas de page, les plaignants essaient d'ébranler cet équilibre. Pour les Communautés européennes, les allégations et objections que les plaignants formulent dans la présente procédure étaient tout autant à leur portée pendant le processus de vérification qu'elles le sont aujourd'hui. Si elles avaient été formulées pendant le processus de vérification, et jugées valables, les Membres concernés auraient pu négocier un équilibre de concessions différent.

7.200 De plus, dans le contexte de leur allégation selon laquelle les plaignants agissent d'une manière incompatible avec l'obligation de bonne foi résultant pour eux de l'article 3:10 du *Mémoire d'accord*, les Communautés européennes font valoir que les plaignants étaient indéniablement conscients, du fait, entre autres choses, de l'inclusion même de la note de bas de page dans les engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation (tant sous forme de projet que sous leur forme finale), de l'existence du traitement que les Communautés européennes avaient l'intention d'appliquer au sucre ACP/Inde. Les Communautés européennes fournissent une correspondance dans laquelle l'Ambassadeur des Communautés européennes, d'après les allégations, indique clairement que les Communautés européennes n'ont jamais eu l'intention de prendre et n'ont jamais pris aucun engagement visant à réduire leurs subventions à l'exportation de sucre équivalent ACP/Inde et cela était connu et accepté par les autres Membres. Les Communautés européennes ajoutent aussi que les plaignants ne se sont jamais opposés aux Communautés européennes pendant le processus de vérification. Alors même qu'ils ont peut-être gardé le silence à l'époque, les plaignants nient aujourd'hui avoir conclu de tels accords.

7.201 Les Communautés européennes font aussi valoir que le document sur les modalités autorisait les Membres à s'écarter des dispositions de ce document.

7.202 Les plaignants ont souligné que les Communautés européennes ne citaient aucune disposition pertinente du document sur les modalités qui leur aurait permis de contracter une obligation moindre que celle qui est exprimée dans le libellé des paragraphes 11 et 12 de ce texte. L'affirmation des Communautés européennes n'était pas étayée non plus par les annexes 7 ou 8 du document sur les modalités. De fait, le document sur les modalités est fondé sur les engagements multilatéraux fondamentaux. Les engagements de réduction sont multilatéraux par nature et ne constituent pas des

⁴⁹⁹ Voir aussi les paragraphes 4.207 et suivants ci-dessus.

concessions négociées. Contrairement aux engagements en matière d'accès, ils étaient "autonomes" au regard de l'équilibre des concessions.

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.203 Le Groupe spécial a examiné les éléments de preuve présentés par les parties au regard de la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde et il note que lors des premières phases de la négociation de la Liste des CE, la note de bas de page 1 n'était pas incluse dans les premiers projets et qu'il n'y avait aucune référence au sucre en provenance des pays ACP et d'Inde.⁵⁰⁰ Dans le projet de Liste des CE de mars 1992, il n'y avait pas de note de bas de page.⁵⁰¹ Dans le projet de Liste des CE de décembre 1992, une note de bas de page avait été incluse mais ce n'était pas l'actuelle note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde.⁵⁰² Elle était libellée comme suit: "les CE réservent leur droit de maintenir la flexibilité des engagements en matière de dépenses et de budget". Il semblerait que lors de chaque phase, les parties contractantes aient spécifiquement rejeté l'exclusion par les Communautés européennes du sucre ACP/Inde de leur base de subventions pour le sucre comme en témoignent les discussions techniques du G-8 consacrées aux listes concernant l'agriculture en 1992 et les réunions bilatérales entre les Communautés européennes et d'autres pays (dont l'Australie).⁵⁰³

7.204 Le Groupe spécial relève que pour étayer leur conclusion selon laquelle les Membres "n'avaient pas élevé d'objection", voire avaient même "consenti", à l'inclusion de la note de bas de page des Communautés européennes, les Communautés européennes s'appuient sur le fait que la lettre de couverture signée par l'Ambassadeur des Communautés européennes transmettant le projet de Liste des Communautés européennes soulignait l'absence de tout engagement de réduction concernant le sucre ACP/Inde. Selon les Communautés européennes, leurs intentions avaient été clairement indiquées. Dans une lettre du 4 mars 1992, fournissant les tableaux explicatifs sur lesquels les engagements des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation étaient fondés, les Communautés européennes ont indiqué ce qui suit⁵⁰⁴:

"En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, la Communauté n'a pas inclus le volume de sucre correspondant à ses importations de sucre en provenance des pays ACP. La Communauté ne prendra pas d'engagements concernant cette partie de ses exportations de sucre."

7.205 Les Communautés européennes ont présenté des éléments de preuve indiquant qu'en décembre 1993, l'Australie avait demandé si "[le sucre] ACP continuerait à ne pas faire l'objet d'engagements, s'agissant des engagements en matière d'exportation".⁵⁰⁵ Ce faisant, les Communautés européennes semblent impliquer que l'Australie savait bien que le sucre ACP ne ferait pas l'objet d'engagements de réduction et aurait donc consenti. Toutefois, l'Australie a présenté des éléments de

⁵⁰⁰ Pièce n° 5 des CE, EC Letter of 4 March 1992; et première communication écrite des Communautés européennes, tableau 11.

⁵⁰¹ Pièce n° 5 des CE, EC Letter of 4 March 1992; et première communication écrite des Communautés européennes, tableau 11.

⁵⁰² Pièce n° 4 des CE concernant le projet de liste d'engagements du 16 décembre 1992.

⁵⁰³ Pièces n° 3, 5 et 8 de l'Australie, déclaration orale de l'Australie à la première réunion de fond du Groupe spécial, paragraphes 60 à 66, réponses de l'Australie aux questions n° 16 et 17 du Groupe spécial, et pièce n° 7 des CE: List of Bilateral Meeting EC/other participants: Australia requests on 17 December 1992 that ACP sugar be included in reduction commitments.

⁵⁰⁴ Pièce n° 5 des CE, EC Letter of 4 March 1992; et première communication écrite des Communautés européennes, tableau 11.

⁵⁰⁵ Pièce n° 8 des CE, EC Commission: minutes of the meeting with Australia of 3 December 1993.

preuve indiquant qu'elle avait demandé par la suite aux Communautés européennes d'inclure des engagements concernant *toutes* les subventions à l'exportation qu'elles accordaient pour le sucre.⁵⁰⁶

7.206 Peu de temps après, les Communautés européennes ont réaffirmé dans une lettre adressée au Directeur général du GATT et au Président du Comité des négociations commerciales qu'elles n'avaient pas l'intention de prendre d'engagements concernant le sucre ACP/Inde. Le 14 décembre 1993, les Communautés européennes ont présenté une version révisée de leur Liste et ont pour la première fois inséré une note de bas de page dans le projet de Liste à cet effet.⁵⁰⁷ Là encore, la lettre de couverture contenait l'affirmation ci-après⁵⁰⁸:

"En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, les Communautés européennes n'ont pas indiqué pour le sucre le volume et les dépenses budgétaires correspondant à leurs importations de sucre en provenance des pays ACP et d'Inde. Les Communautés européennes ne prendront pas d'engagements concernant cette partie de leurs exportations."

7.207 La même note de bas de page a été incluse dans la version finale de la Liste des Communautés européennes.⁵⁰⁹ Les Communautés européennes considèrent par conséquent que, puisque la note de bas de page 1 a été adoptée telle qu'elle était proposée par les Communautés européennes, sans objection de la part des plaignants, elle est juridiquement valable et contraignante. Les Communautés européennes insistent aussi sur le fait qu'un premier projet de Liste d'engagements daté du 16 décembre 1992 et un projet révisé daté du 14 décembre 1993 ont été distribués à tous les participants au Cycle d'Uruguay. Les autres participants ont eu d'amples possibilités de réagir à ces deux projets et beaucoup l'ont fait, y compris les plaignants. Aucun d'eux, toutefois, n'a soulevé de question en ce qui concerne la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE. La Liste des Communautés européennes, comme celles des autres participants, a été présentée le 25 mars 1994, à l'issue d'un processus de vérification qui a permis à tous les participants de vérifier et de contrôler les engagements.⁵¹⁰ Là encore, aucun des plaignants, ni aucun autre participant, n'a élevé formellement d'objection à l'encontre de ladite note de bas de page.

7.208 Le Groupe spécial examine les éléments de preuve présentés par l'Australie et relève que celle-ci ne semblait pas avoir accepté ce "fait accompli"; l'Australie a noté dans une déclaration succincte du 31 janvier 1994 que l'offre susmentionnée des CE contenait un certain nombre de points encore en suspens, y compris le fait que les engagements relatifs au sucre inscrits par les CE dans leur Liste n'incluaient pas d'engagement de réduction des subventions à l'exportation concernant les exportations de sucre subventionnées par des restitutions directes à l'exportation (correspondant aux importations de sucre ACP/Inde).⁵¹¹ Le Groupe spécial note que le 23 février 1994, l'Australie et les

⁵⁰⁶ Pièce n° 5 de l'Australie, Australia's Letter of 10 December 1993 to EC (page 4). Le Groupe spécial note que les CE ont communiqué le même document en tant que pièce n° 24 des CE mais que la page dans laquelle le sucre était mentionné comme question pour laquelle l'Australie demandait un règlement n'était pas reproduite. Dans leurs observations concernant le réexamen intérimaire, les Communautés européennes ont informé le Groupe spécial que cette omission était involontaire.

⁵⁰⁷ Pièce n° 6 des CE, EC Letter of 14 December 1993 to GATT.

⁵⁰⁸ Pièce n° 6 des CE, EC Letter of 14 December 1993 to GATT.

⁵⁰⁹ Pièce n° 9 des CE, Export Subsidy in Schedule LXXX-EC. Voir aussi la pièce n° 1 des CE et la pièce n° 16 des plaignants concernant la Liste CXL.

⁵¹⁰ Voir le rapport de l'Organe d'appel *CE – Matériels informatiques*, paragraphes 109 et 110. L'Organe d'appel a souligné que les engagements tarifaires "représent[ai]ent] ... un accord commun entre *tous* les Membres" et que "s'il [était] nécessaire de préciser la portée des concessions tarifaires au cours des négociations, cette tâche incomb[ait] à *toutes* les parties intéressées".

⁵¹¹ Pièce n° 8 de l'Australie, UR-Aus summary statement 31 January 1994 – déclaration succincte dans laquelle l'Australie a souligné que l'offre des CE du 14 décembre 1993 comportait un certain nombre de questions en suspens, y compris le fait qu'elle "n'incluait pas les subventions sous forme de restitutions directes

Communautés européennes ont publié un communiqué conjoint se rapportant aux "consultations ministérielles entre l'Australie et la Commission européenne"⁵¹², qui rendait compte des consultations et qui, selon les Communautés européennes, montrait que les Communautés européennes et l'Australie avaient "réglé les points en suspens".⁵¹³ Pour l'Australie, ce communiqué de presse ne reprend pas toutes les questions en suspens ou réglées entre les parties et, en tout état de cause, il n'a pas le statut d'un procès-verbal de règlement des questions visées par les négociations.⁵¹⁴

7.209 Par la suite, les Communautés européennes ont écrit au Directeur adjoint du GATT en mars 1994 qu'elles apporteraient quelques modifications à leur Liste (mais pas nécessairement toutes les modifications demandées par les parties contractantes).⁵¹⁵ Les Communautés européennes n'en ont pas moins continué d'inclure la note de bas de page dans leur Liste, et à partir de 1995, ont notifié au Comité de l'agriculture de l'OMC que les données relatives à leurs exportations subventionnées "exclu[aient] les exportations de sucre provenant des pays ACP ou d'Inde, concernant lesquelles la Communauté n'[avait] pas pris d'engagements de réduction".⁵¹⁶

7.210 Le Groupe spécial a aussi examiné les éléments de preuve présentés par les Communautés européennes faisant valoir que l'Australie savait bien que le sucre ACP/Inde n'avait pas été inclus dans les engagements de réduction pris par les Communautés européennes.⁵¹⁷ Le Groupe spécial estime que le fait que l'Australie savait, et avait indiqué publiquement qu'elle savait, que le sucre ACP/Inde n'avait pas été inclus dans les engagements de réduction ne veut pas dire que l'Australie consentait à cette situation. Les éléments de preuve et les communications présentés par toutes les parties montrent que les plaignants n'ont consenti à aucun des écarts des Communautés européennes par rapport à l'*Accord sur l'agriculture*. Au contraire, l'Australie a présenté des éléments de preuve indiquant qu'elle s'était élevée contre cette exclusion dès le début de ses discussions bilatérales avec les Communautés européennes, tandis que les autres plaignants ont affirmé qu'ils n'avaient jamais consenti à une telle insertion et à un tel écart par rapport à l'*Accord sur l'agriculture*.

7.211 À cet égard, le Groupe spécial se réfère aux constatations du Groupe spécial *CE - Bananes (article 21:5 – CE)* indiquant que le silence ou l'absence de contestation d'une mesure de la part d'un Membre ne crée pas la présomption que ledit Membre a admis que la mesure en cause était compatible avec l'*Accord sur l'OMC*. Le Groupe spécial a indiqué ce qui suit:

"Nous estimons, comme les Communautés européennes, qu'aucune présomption d'incompatibilité n'est normalement attachée aux mesures d'un Membre dans le système de règlement des différends. Dans le même temps, nous sommes aussi d'avis que le fait qu'un Membre n'a pas, à un moment donné, mis en cause les mesures d'un autre Membre ne peut pas être interprété comme créant la présomption que le premier Membre accepte les mesures de l'autre Membre comme étant compatibles avec l'*Accord sur l'OMC*."⁵¹⁸

7.212 De l'avis du Groupe spécial, même à supposer que les participants au Cycle d'Uruguay aient été autorisés à négocier des écarts par rapport au document sur les modalités, ce dont on n'est pas

à l'exportation (correspondant à leurs importations de sucre en provenance des pays ACP et d'Inde), ce qui était incompatible avec l'Acte final et pouvait être contesté" (page 2).

⁵¹² "Australia-European Commission Ministerial Consultations, 23 February 1994, Joint Communiqué".

⁵¹³ Deuxième déclaration orale des Communautés européennes, paragraphe 94.

⁵¹⁴ Deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphe 84.

⁵¹⁵ Pièce n° 7 de l'Australie, EC Letter of 25 March 1994 to GATT.

⁵¹⁶ Voir les paragraphes 7.174 à 7.178.

⁵¹⁷ Pièce n° 12 des CE, Australian brochure on July 1994, page 38; et pièce n° 14 des CE, ABARE Report, page 39.

⁵¹⁸ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III (article 21:5 – CE)*, paragraphe 4.13.

certain, un tel écart négocié ne serait pertinent que dans la mesure où il serait consigné dans la Liste des Communautés européennes et serait compatible avec les règles de l'OMC.⁵¹⁹ Le fait de reconnaître l'existence de la note de bas de page 1 ou de ne pas consentir à l'inclusion de ladite note de bas de page ne vaut pas, de l'avis du Groupe spécial, acquiescement de la part des parties intéressées. Le Groupe spécial rappelle que dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, l'Organe d'appel a pris en considération les négociations qui avaient été consacrées aux Listes respectives du Canada et des États-Unis et a souligné que, bien que l'engagement du Canada ait été pris unilatéralement, *il était le résultat de longues négociations*⁵²⁰:

"Lorsque nous faisons appel aux "moyens complémentaires d'interprétation", nous observons que les "modalités et conditions" en cause ont été incorporées dans la Liste du Canada *après de longues négociations entre le Canada et les États-Unis* concernant les possibilités d'accès aux marchés réciproques pour les produits laitiers. Tant le Canada que les États-Unis reconnaissent que ces *négociations* n'ont pas permis d'arriver à un accord entre eux."⁵²¹

7.213 Contrairement à la situation mise en lumière par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, les parties au présent différend n'ont pas négocié l'inclusion de la note de bas de page et ne sont pas parvenues à un accord ou à une position commune quant à la valeur de cette exclusion. Il n'y a aucun élément de preuve d'un quelconque échange pertinent entre les parties ou d'une quelconque autre forme de négociation, et encore moins d'un accord sur cette question.

7.214 De plus, le Groupe spécial estime qu'un écart par rapport aux obligations fondamentales de l'*Accord sur l'agriculture*, sous la forme d'une note de bas de page dans la Liste des CE, ne pourrait pas être considéré comme une "dérogation" convenue par les participants au Cycle d'Uruguay.

7.215 Dans le cadre de l'OMC, les dérogations sont strictement réglementées et assujetties aux procédures de l'article IX:4 de l'*Accord sur l'OMC*, y compris la présentation de rapports annuels au Conseil général. Cela n'est de toute évidence pas le cas en ce qui concerne la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des Communautés européennes. Déjà dans le cadre du GATT, le Groupe spécial *États-Unis – Dérogation concernant le sucre* avait déclaré ce qui suit:

"[Le Groupe spécial] a tenu compte dans son examen du fait que les dérogations ne sont accordées conformément à l'article XXV:5 que dans des "circonstances exceptionnelles", qu'elles relèvent d'obligations découlant des règles fondamentales de l'Accord général et que leurs modalités et conditions doivent en conséquence être interprétées strictement."⁵²²

7.216 De l'avis du Groupe spécial, les éléments de preuve et les explications présentés par les plaignants réfutent suffisamment la présomption, s'il y en a une, que le silence ou l'absence de contestation aurait valu admission du fait que la note de bas de page 1 était conforme à l'*Accord sur l'OMC* ou constituait un écart convenu par rapport aux obligations fondamentales des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

⁵¹⁹ Le Groupe spécial rappelle, entre autres choses, que, conformément aux articles 3:2 et 19:2 du Mémoire d'accord, les groupes spéciaux "ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés".

⁵²⁰ Par ailleurs, l'engagement ne limitait pas l'accès au contingent en tant que tel et ne diminuait pas les droits des États-Unis. Voir le rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers*, note de bas de page 530 relative au paragraphe 7.155.

⁵²¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 139. (notes de bas de page omises)

⁵²² Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Dérogation concernant le sucre*, paragraphe 5.9.

7.217 Le Groupe spécial garde présent à l'esprit le fait, que l'Organe d'appel a souligné dans l'affaire *CE – Hormones*, que le devoir de procéder à une évaluation objective des faits au titre de l'article 11 du *Mémorandum d'accord* est, entre autres, "une obligation d'examiner les éléments de preuve fournis à un groupe spécial et d'établir des constatations factuelles sur la base de ces éléments de preuve"⁵²³ et le fait que selon l'Organe d'appel, c'est "en général [au groupe spécial] qu'il incombe de décider quelles preuves il doit choisir d'utiliser pour faire ses constatations".⁵²⁴

7.218 Le Groupe spécial a examiné tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés et a fait usage de son pouvoir discrétionnaire. Ce faisant, le Groupe spécial prend en compte le fait que les plaignants ont maintenu leur opposition à la note de bas de page 1 dès l'inclusion de cette note de bas de page dans la Liste des CE, comme le montrent la correspondance et l'incessante opposition au régime communautaire applicable au sucre tout au long des années. De plus, le Groupe spécial estime que l'Australie et les autres plaignants, même s'ils étaient conscients de l'exclusion projetée du sucre équivalent ACP/Inde des engagements de réduction pris par les Communautés européennes et ont gardé le silence, n'auraient pas pu de toute façon consentir à une telle exclusion au nom des Membres de l'OMC car cela aurait annulé ou compromis les droits de Membres de l'OMC autres que les plaignants. Si le Groupe spécial devait sanctionner une telle proposition, il agirait d'une manière contraire aux articles 3:2 et 19:2 du *Mémorandum d'accord*, qui privent les groupes spéciaux du pouvoir d'"accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés".

7.219 Le Groupe spécial note enfin la distinction existant entre le présent différend et la situation qui prévalait dans le différend *CE – Bananes III*, dans lequel les mesures incompatibles avec les règles de l'OMC contestées étaient "requisés" par la Convention de Lomé et pour certaines bénéficiaient d'une dérogation dans le cadre de l'OMC.⁵²⁵ Dans le présent différend, la dérogation concernant l'accord de partenariat CE/ACP autorise les Communautés européennes à adopter des mesures incompatibles avec l'article premier du GATT de 1994 en faveur des importations de sucre en provenance des pays ACP mais l'Accord de Cotonou ou le Protocole sur le sucre n'exigent pas que les Communautés européennes subventionnent les exportations de sucre importé des pays ACP et encore moins si cela est incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture*.

7.220 Le Groupe spécial conclut par conséquent que les participants au Cycle d'Uruguay et les Membres de l'OMC n'ont pas consenti à l'inclusion de la note de bas de page 1 des Communautés européennes en tant qu'écart convenu par rapport aux obligations fondamentales des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

4. Conclusion sur le niveau d'engagement des Communautés européennes concernant les exportations de sucre subventionné

7.221 Le Groupe spécial estime donc que, même si elle devait être considérée comme incluant un engagement limitant le subventionnement pour 1,6 million de tonnes de sucre équivalent ACP/Inde, ce qui n'est pas le cas, la note de bas de page 1 relative à la section II de la Partie IV de la Liste des CE est incompatible et en conflit avec les articles 3, 8 et 9 de l'*Accord sur l'agriculture* et, en tant que telle, ne peut pas être lue harmonieusement avec les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*. La teneur de la note de bas de page 1 ne peut pas constituer une deuxième composante du niveau d'engagement global des Communautés européennes concernant les subventions à l'exportation de sucre. De plus, la note de bas de page 1 ne peut pas constituer un écart convenu par rapport aux obligations fondamentales des Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

⁵²³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 133.

⁵²⁴ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 135.

⁵²⁵ Décision portant dérogation WT/MIN(01)/15.

7.222 Le Groupe spécial constate, par conséquent, que la teneur de la note de bas de page 1 n'a aucun effet juridique et n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités, dont il est spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste qu'il est de 1 273 500 tonnes de sucre par an, ou leur engagement en matière de dépenses budgétaires, qui est de 499,1 millions d'euros par an, avec effet à compter de 2000/01.

E. LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EXPORTENT-ELLES DU SUCRE SUBVENTIONNÉ EN QUANTITÉS QUI DÉPASSENT LE NIVEAU DE LEUR ENGAGEMENT CONTRAIREMENT AUX ARTICLES 3, 8 ET 9 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE?

1. La charge de la preuve au titre de l'article 10:3 de l'Accord sur l'agriculture

7.223 Le Groupe spécial rappelle que les plaignants ont allégué que les Communautés européennes contrevenaient aux articles 3 et 8, en alléguant que les Communautés européennes subventionnaient et exportaient un produit inscrit sur leur Liste, en l'espèce du sucre, en quantités dépassant le niveau d'engagement inscrit dans leur Liste.

7.224 Dans ce contexte, les plaignants ont invoqué l'application de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*.⁵²⁶

7.225 L'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* énonce les règles spéciales concernant la charge de la preuve:

"Tout Membre qui prétend que toute quantité exportée en dépassement du niveau d'un engagement de réduction n'est pas subventionnée devra démontrer qu'aucune subvention à l'exportation figurant ou non sur la liste de l'article 9, n'a été accordée pour la quantité exportée en question."

7.226 En ce qui concerne l'article 10:3, l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)* a déclaré ce qui suit:

"Conformément aux règles habituelles concernant la charge de la preuve, il incombe aux Membres plaignants de prouver le bien-fondé de la première partie de la prétention, à savoir que le Membre défendeur a exporté un produit agricole en quantités qui excèdent le niveau d'engagements en matière de quantités du Membre défendeur.

(...) La signification de l'article 10:3 est que, lorsqu'un Membre exporte un produit agricole en quantités qui excèdent le niveau de son engagement en matière de quantités, ce Membre sera traité comme s'il avait accordé des subventions à l'exportation *incompatibles* avec les règles de l'OMC, pour les quantités excédentaires, à moins qu'il ne présente des éléments de preuve adéquats pour "démontrer le contraire".⁵²⁷

7.227 L'article 10:3 veut qu'une fois que les plaignants ont prouvé à l'aide d'éléments factuels que les Communautés européennes exportent du sucre en quantités qui dépassent le niveau de leur engagement, il y a déplacement de la charge de la preuve et il incombe alors aux Communautés européennes de prouver que le sucre qu'elles exportent en quantités dépassant le niveau de leur

⁵²⁶ Voir la section IV.C ci-dessus.

⁵²⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 72 et 74; voir également les paragraphes 67 à 75 du même rapport de l'Organe d'appel.

engagement n'est "pas" subventionnées. "L'article 10:3 constitue donc pour les Membres une incitation à faire en sorte d'être en mesure d'établir qu'ils respectent leurs engagements en matière de quantités au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*. Ce renversement des règles habituelles concernant la charge de la preuve oblige les Communautés européennes à "supporter les conséquences de tous doutes au sujet des éléments de preuve concernant le subventionnement des exportations."⁵²⁸

7.228 Le Groupe spécial prend note de l'argument des Communautés européennes selon lequel "les plaignants imposeraient la tâche impossible d'indiquer toutes les subventions à l'exportation imaginables qu'elles n'accordent pas".⁵²⁹

7.229 De l'avis du Groupe spécial, cette tâche n'incombe pas aux Communautés européennes. En fait, les Communautés européennes doivent fournir des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels les exportations de sucre en dépassement ne sont pas subventionnées. Le défendeur (en l'espèce les Communautés européennes) devrait être en mesure ou peut être en mesure de faire la démonstration que la mesure ne relève pas de l'une ou de l'autre des définitions visées à l'article 9:1 a) à f) de l'*Accord sur l'agriculture*. Il devrait aussi pouvoir démontrer que la mesure contestée n'est pas une "subvention subordonnée aux résultats à l'exportation" au sens de l'article 1 e) de l'*Accord sur l'agriculture*. Les Communautés européennes devraient être conscientes des obligations qui leur incombent au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et devraient aussi connaître leurs programmes de subventions. Ce principe général est aussi consacré par l'article XVI:4 de l'*Accord sur l'OMC* qui dispose ce qui suit: "Chaque Membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les Accords figurant en annexe". Les prescriptions de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* se fondent sur le postulat que les Membres sont au courant des subventions qu'ils accordent à leurs propres producteurs. Si, en fait, il n'y a pas de subventions, les Communautés européennes devraient être capables d'en faire la démonstration.

2. Application de la règle spéciale concernant la charge de la preuve au présent différend⁵³⁰

a) L'aspect quantitatif

7.230 Dans le présent différend, les plaignants ont fourni des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels, depuis 1995, les Communautés européennes exportaient du sucre en quantités dépassant le niveau de leur engagement. En particulier, alors que le niveau de l'engagement des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation était de 1 273 500 tonnes de sucre pour la campagne de commercialisation 2000/01, leurs exportations de sucre effectives s'élevaient à 4 097 000 tonnes, ce qui correspond à un dépassement d'environ 2 823 500 tonnes de leur niveau d'engagement.⁵³¹

⁵²⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 74.

⁵²⁹ Réponse des Communautés européennes à la question n° 4 du Groupe spécial.

⁵³⁰ Voir aussi les arguments des parties en ce qui concerne la charge de la preuve aux paragraphes 4.25 à 4.35 ci-dessus.

⁵³¹ Niveaux d'engagement des CE pour le sucre tels qu'indiqués dans la section II de la Partie IV de la Liste CXL des Communautés européennes (CE-15). Les quantités effectivement exportées proviennent de la "Notification concernant les engagements en matière de subventions à l'exportation" (tableaux ES:1 à ES:3). Il convient de noter que les notifications des CE concernant les niveaux de leurs engagements étaient exprimées en "équivalent sucre blanc" et que les exportations totales notifiées sont exprimées en "poids du produit". Les éventuelles différences qui en résultent dans les variables n'auront pas d'effet sur l'analyse par le Groupe spécial des engagements des CE et des exportations qui dépassent les niveaux de leurs engagements parce que la quantité effectivement exportée restera encore bien supérieure aux niveaux de leurs engagements, quels que

b) L'aspect subventionnement de l'allégation

7.231 Étant parvenu à la conclusion que les Communautés européennes ont dépassé le niveau de leur engagement pour les exportations de sucre subventionné chaque année depuis 1995 et en particulier pendant la campagne de commercialisation 2000/01, le Groupe spécial entreprend maintenant d'examiner l'argumentation des Communautés européennes selon laquelle leurs exportations en dépassement ne sont pas subventionnées. Le Groupe spécial est d'accord avec les plaignants pour dire que le point essentiel est que la quantité totale de sucre exportée par les Communautés européennes dépasse le niveau de leur engagement pour le sucre. Le Groupe spécial croit comprendre que le sucre en dépassement du niveau de l'engagement des Communautés européennes se compose essentiellement de sucre équivalent ACP/Inde et de sucre C. Les plaignants font valoir que le sucre équivalent ACP/Inde et le sucre C sont respectivement subventionnés au sens de l'article 9:1 a) et c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Le Groupe spécial entreprend donc d'examiner tour à tour les arguments des plaignants.

3. Les Communautés européennes ont-elles démontré que leurs exportations de sucre équivalent ACP/Inde n'étaient pas subventionnées?

a) Arguments des parties⁵³²

7.232 Les plaignants allèguent qu'au cours de chacune des cinq dernières années, les exportations totales de sucre des Communautés européennes ont dépassé leurs niveaux d'engagement. Par exemple, ils font valoir qu'au cours de la campagne de commercialisation 2001/02, les Communautés européennes avaient exporté 1 725 100 tonnes attribuables au seul sucre équivalent ACP/Inde: ces exportations subventionnées dépassaient le niveau de l'engagement inscrit sur la liste des Communautés européennes, qui était de 1 273 500 tonnes.

7.233 Les plaignants ont rappelé que, si les Communautés européennes alléguaient que les exportations de sucre "équivalent" ACP/Inde n'étaient pas subventionnées, elles avaient la charge, au titre de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, d'établir qu'aucune subvention à l'exportation ne s'appliquait à ces exportations. Les plaignants ont fait observer que les Communautés européennes accordaient des subventions à l'exportation énumérées à l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* pour les exportations de sucre équivalent ACP/Inde. Les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre équivalent ACP/Inde étaient les mêmes par unité que les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre soumis aux quotas A et B, de sorte que ces versements constituaient clairement des "subventions directes" accordées par les pouvoirs publics aux entreprises, à l'industrie d'exportation et aux producteurs de sucre (un produit agricole), et étaient "subordonnés aux résultats à l'exportation", au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, les Communautés européennes ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.234 Les Communautés européennes ne nient pas que le sucre équivalent ACP/Inde bénéficie du même niveau de restitutions à l'exportation par unité que les sucres A et B. Elles allèguent en substance que la quantité de sucre équivalent ACP/Inde qu'elles exportent est incluse dans leur niveau d'engagement conformément à l'article 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*.

soient les changements qui résulteraient d'un éventuel équilibre entre les chiffres exprimés en "équivalent sucre blanc" et en "poids du produit". Voir également l'annexe C.

⁵³² Voir aussi les paragraphes 4.175 à 4.180 ci-dessus.

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.235 Le Groupe spécial rappelle que les Communautés européennes ne nient pas l'allégation des plaignants selon laquelle le sucre équivalent ACP/Inde bénéficie du même niveau de restitutions à l'exportation par unité que les sucres A et B; les Communautés européennes ne réfutent pas non plus l'allégation des plaignants selon laquelle les exportations de sucre équivalent ACP/Inde sont subventionnées au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*, qui est libellé comme suit:

"Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord:

a) octroi, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de subventions directes, y compris des versements en nature, à une entreprise, à une branche de production, à des producteurs d'un produit agricole, à une coopérative ou autre association de ces producteurs ou à un office de commercialisation, subordonné aux résultats à l'exportation."

7.236 Le Groupe spécial rappelle que "un commencement de preuve, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, fait obligation au groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le commencement de preuve".⁵³³

7.237 Conformément à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial parvient à la conclusion que les Communautés européennes n'ont pas démontré que leurs exportations de sucre équivalent ACP/Inde ne sont pas subventionnées, puisque les éléments de preuve indiquent que les exportations de ce que les Communautés européennes considèrent être du sucre équivalent ACP/Inde reçoivent des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.238 Le Groupe spécial conclut que, depuis 1995, les Communautés européennes exportent ce qu'elles considèrent être du sucre équivalent ACP/Inde avec des subventions à l'exportation en quantités qui dépassent leur niveau d'engagement de 1 273 500 tonnes. Ce faisant, les Communautés européennes ont agi d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

4. Les Communautés européennes ont-elles démontré que leurs exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées?

a) Introduction

7.239 Le Groupe spécial rappelle que, depuis 1995, les exportations totales de sucre des Communautés européennes dépassent largement leurs niveaux d'engagement. En particulier, depuis la campagne de commercialisation 2000/01, le niveau de l'engagement des Communautés européennes est de 1 273 500 tonnes de sucre alors que leurs exportations totales de sucre pour cette même campagne se sont élevées à 4 097 000 tonnes (dont une partie de sucre équivalent ACP/Inde dont il avait déjà été constaté qu'elle était incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*).

7.240 Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'Organe d'appel a interprété l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture* comme signifiant que "lorsqu'un Membre exporte un produit agricole en quantités qui excèdent le niveau de son engagement en matière de quantités, ce Membre sera traité comme s'il avait accordé des subventions à l'exportation incompatibles avec les règles de l'OMC, pour les quantités excédentaires, à moins qu'il

⁵³³ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

ne présente des éléments de preuve adéquats pour "démontrer" le contraire.⁵³⁴ Le Groupe spécial est déjà parvenu à la conclusion que les exportations de sucre équivalent ACP/Inde réalisées par les Communautés européennes étaient incompatibles avec leurs obligations au titre des articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.⁵³⁵ Il examine ci-après la question de savoir si les Communautés européennes ont prouvé de manière satisfaisante que leurs exportations de sucre C n'étaient pas et n'avaient pas été subventionnées d'une quelconque façon.

b) Arguments des parties⁵³⁶

7.241 Les plaignants font valoir que les Communautés européennes ont créé un cadre juridique qui: i) encourage la surproduction de sucre; ii) isole complètement le marché d'exportation pour le sucre C du marché intérieur par l'imposition de sanctions dans les cas où ce sucre n'est pas exporté; et iii) génère les bénéfices et le capital utilisés pour financer l'exportation de ce sucre à un prix inférieur au coût de production. Ce cadre juridique envisage divers versements au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* en liaison avec la production et les exportations de sucre C. Les plaignants soutiennent essentiellement que les producteurs de sucre des CE reçoivent un versement attesté par le fait que le sucre C est exporté à des prix qui ne correspondent pas à sa valeur adéquate parce que le prix obtenu ne couvre pas son coût de production total moyen. En conséquence, le sucre C reçoit un versement. Les plaignants mentionnent aussi les versements qui sont faits par le biais de ventes de betteraves C à un prix inférieur au coût de production aux producteurs de sucre C. Dans le cadre de l'analyse ci-dessus, les plaignants font valoir que la betterave C, qui entre dans la fabrication du sucre C, vendue à un prix inférieur au coût de production, constitue un versement se traduisant par une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.242 Les Communautés européennes répondent en substance que le sucre C ne fait l'objet d'aucun versement au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. Elles font valoir que les ventes à l'exportation de sucre C sur le marché mondial sont la seule forme de versement allégué dont le Groupe spécial est saisi par les plaignants dans le cadre de son mandat, et elles constatent que le coût de production n'est pas un niveau de référence pertinent pour ce type de versement dans le présent différend. Les Communautés européennes font valoir en outre que les prix sur le marché mondial devraient être le niveau de référence pertinent en l'espèce et, par conséquent, ne constatent l'existence d'aucun versement. Outre qu'elles font observer que les autres formes de versements allégués que les plaignants ont invoquées ne relèvent pas du mandat du Groupe spécial, les Communautés européennes allèguent que les versements allégués n'offrent aucun avantage aux producteurs de sucre communautaires.⁵³⁷

7.243 Les plaignants font valoir qu'il existe un lien démontrable entre les versements et la mesure des pouvoirs publics dans le présent différend. Ils font valoir que les versements qui permettent au sucre C d'être produit à un coût inférieur à son coût de production découlent d'une mesure des pouvoirs publics qui réglemente toute l'industrie sucrière communautaire. Ils allèguent que les producteurs de sucre communautaires peuvent vendre à l'exportation le sucre C à un prix inférieur au coût de production grâce à leur participation au marché intérieur réglementé par l'État. Les plaignants font en outre valoir que tous les versements reçus pour le sucre C le sont pour l'exportation puisque le sucre C est un produit qui doit être exporté. Les Communautés européennes répondent que les avantages que l'industrie sucrière communautaire tire du régime communautaire applicable au sucre existeraient que le sucre C soit exporté ou non et ne sont pas subordonnés à la production ou à l'exportation de sucre C.

⁵³⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 73.

⁵³⁵ Voir le paragraphe 7.238 ci-dessus.

⁵³⁶ Voir également la section IV.D du présent rapport du Groupe spécial.

⁵³⁷ Voir les paragraphes 4.44 et 4.51 ci-dessus.

c) Évaluation par le Groupe spécial

i) *Manière dont le Groupe spécial comprend le régime communautaire applicable au sucre*

7.244 Le Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil énonce les règles qui assurent la promotion et la protection de l'industrie sucrière communautaire. L'une des caractéristiques principales du régime communautaire applicable au sucre est l'introduction d'un soutien des prix pour le sucre communautaire, comprenant des prix d'intervention pour le sucre, des mesures de contrôle de l'offre au moyen de quotas, une gestion de l'offre sur le marché intérieur, des restrictions à l'importation et des subventions à l'exportation. Le régime communautaire applicable au sucre définit aussi le prix de base et le prix minimal de la betterave, les licences d'importation et d'exportation, les cotisations, les restitutions à l'exportation; les quotas et les restrictions à l'importation et les régimes d'importations préférentielles.

7.245 Le prix d'intervention (prix minimal garanti) pour le sucre est d'environ trois fois le prix du marché mondial.⁵³⁸ Le prix d'intervention joue le rôle d'un filet de sécurité qui permet aux organismes d'intervention d'acheter du sucre communautaire soumis à quota à un prix garanti si les prix du sucre sur le marché intérieur tombent au dessous d'un certain niveau. Des achats d'intervention n'ont eu lieu qu'une fois en 25 ans⁵³⁹ car les aspects réglementaires du régime communautaire applicable au sucre qui régissent la quantité de sucre vendue sur les marchés intérieurs et la protection contre la concurrence extérieure permettent au sucre soumis à quota d'être vendu à des prix nettement supérieurs au prix d'intervention.

7.246 Le Règlement des CE prévoit des règles pour trois catégories différentes de sucre, c'est-à-dire les sucres soumis aux quotas A et B et le sucre C qui est essentiellement du sucre excédentaire. Les sucres A, B et C sont produits, respectivement, à partir de betteraves A, B et C, la betterave C étant utilisée exclusivement pour produire du sucre C.

7.247 Un prix de base pour la betterave de la qualité type⁵⁴⁰ soumise à quota est calculé à partir du prix d'intervention pour le sucre blanc et a été fixé à 47,67 euros par tonne.⁵⁴¹ Le Règlement fixe aussi les prix minimaux des betteraves A et B que les producteurs de sucres A et B paient aux cultivateurs de betteraves A et B. Le prix minimal de la betterave A a été fixé à 46,72 euros par tonne et celui de la betterave B à 32,42 euros par tonne.⁵⁴² Les producteurs de sucre sont tenus de payer aux cultivateurs au moins le prix minimal pour les betteraves A et B qu'ils transforment en sucre. Le prix payé par les producteurs pour la betterave C est en général inférieur à celui qui est payé pour les betteraves A et B.⁵⁴³ Il n'y a pas de prix minimal réglementé pour la betterave C. Cependant, comme les cultivateurs de betteraves C cultivent aussi des betteraves A et B et comme la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C, qui relève pour sa part de la même chaîne de production que le sucre soumis aux quotas A et B, le régime communautaire applicable au sucre fait que la vente de betteraves C sous-cotées aux producteurs de sucre C est partie intégrante de la réglementation par les pouvoirs publics du marché du sucre. De fait, la production de betteraves C dépendra des besoins des producteurs de sucre C (puisque la betterave C ne peut être utilisée que pour

⁵³⁸ Le prix d'intervention qui s'applique pour le sucre de la qualité type est de 63,19 euros/100 kg pour le sucre blanc et de 52,37 euros/100 kg pour le sucre brut. Voir l'article premier du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵³⁹ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 5.

⁵⁴⁰ Pour la définition de la "qualité type" de la betterave, voir l'annexe II du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵⁴¹ Article 3 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵⁴² Articles 4 et 5 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵⁴³ Article 21 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

la fabrication du sucre C).⁵⁴⁴ À l'inverse, pour être compétitif, le sucre C doit être exporté au prix du marché mondial. Comme ce prix est faible par rapport aux coûts de production du sucre C, les producteurs de sucre C exerceront des pressions sur les cultivateurs de betteraves C de manière à ce que la betterave C leur soit vendue à prix réduits. Qui plus est, divers aspects du régime applicable au sucre offrent aux cultivateurs de betteraves une incitation à produire des betteraves au-delà des niveaux de leurs quotas A et B, en tant que betteraves C. Les prix réduits inférieurs au coût de production de la betterave C et le fait que les cultivateurs de betteraves soient incités à produire des betteraves C avantagent la production de sucre C pour l'exportation.

7.248 Conformément à l'article 15 du Règlement des CE, une cotisation à la production de base est perçue des fabricants sur leur production de sucres A et B.⁵⁴⁵ La cotisation perçue sur le sucre soumis au quota A est fixée à 2 pour cent tandis que la cotisation sur le sucre soumis au quota B est fixée à 37,5 pour cent. Ces cotisations sont utilisées entre autres pour financer les restitutions à l'exportation accordées au sucre soumis aux quotas A et B exporté, au titre du principe de cofinancement du régime communautaire applicable au sucre.⁵⁴⁶ Les cotisations perçues sont réparties à raison de 42 pour cent pour les producteurs de sucre et 58 pour cent pour les cultivateurs de betteraves.⁵⁴⁷

7.249 Les restitutions à l'exportation au titre du régime communautaire applicable au sucre couvrent la différence entre le prix d'intervention communautaire et le prix à l'exportation du sucre communautaire soumis à quota (c'est-à-dire le prix sur le marché mondial).⁵⁴⁸ Les restitutions à l'exportation sont élevées, allant de 443 euros par tonne de sucre pour la campagne de commercialisation 2001/02 à 485 euros par tonne de sucre blanc pour la campagne de commercialisation 2002/03. La restitution à l'exportation est bien supérieure au prix offert sur le marché mondial pour le sucre soumis à quota exporté, qui était, d'après la Commission des Communautés européennes, de 280 euros par tonne de sucre blanc durant la campagne de commercialisation 2001/02.⁵⁴⁹ Des restitutions à l'exportation ont été accordées pour des quantités de sucre blanc allant de 2,5 à 2,6 millions de tonnes par an.⁵⁵⁰ Les contrôles des prix et les restrictions de l'offre sur le marché intérieur susmentionnés, qui s'exercent par le biais de l'attribution de quotas, de contrôles rigoureux à l'importation et de l'obligation d'exporter le sucre produit en dépassement des quotas, ainsi que de restitutions à l'exportation du sucre soumis à quota, se traduisent par l'octroi d'un revenu accru aux détenteurs de quotas A et B. En dernière analyse, le prix du sucre soumis au

⁵⁴⁴ Le Groupe spécial est conscient du fait qu'il n'y a pas à proprement parler de "producteurs de sucre C" en tant que tels; il n'y a pas de producteurs de sucre qui produisent uniquement du sucre C. Le sucre C est produit par les producteurs de sucres A et B. Par conséquent, les "producteurs de sucre C sont des producteurs de sucre communautaires qui produisent du sucre C en plus des sucres A et B. Il en va de même pour les betteraves C. Il n'y a pas de cultivateurs de betteraves qui cultivent uniquement des betteraves C. Les betteraves C sont cultivées par les cultivateurs de betteraves A et B. Par conséquent, les "cultivateurs de betteraves C" sont les cultivateurs de betteraves communautaires qui cultivent aussi des betteraves C en plus des betteraves A et B. Dans la section suivante, étant donné que le Groupe spécial examine les coûts spécifiques de la culture des betteraves C ainsi que les coûts de production du sucre C, il fait référence aux cultivateurs de betteraves C et aux producteurs de sucre C afin de bien souligner qu'il centre son attention sur les betteraves C et le sucre C.

⁵⁴⁵ Voir le paragraphe 3 de l'article 15 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵⁴⁶ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 13; les cotisations ne financent que partiellement les restitutions à l'exportation du sucre soumis aux quotas A et B.

⁵⁴⁷ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 13.

⁵⁴⁸ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 20.

⁵⁴⁹ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 20.

⁵⁵⁰ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 20.

quota A correspond à environ 350 pour cent du prix sur le marché mondial et celui du sucre soumis au quota B à quelque 250 pour cent du prix sur le marché mondial.⁵⁵¹

7.250 Le taux élevé des restitutions à l'exportation accordées pour une quantité aussi importante de sucre exporté accroît encore les revenus tirés par les producteurs de sucre communautaires des ventes de sucre soumis à quota, et est peut-être en partie à l'origine de l'effet de contagion du régime communautaire applicable au sucre sur la production de sucre C pour l'exportation.

ii) *Article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture*

7.251 Dans le présent différend, le Groupe spécial examine la question de savoir si les exportations de sucre C sont subventionnées au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.⁵⁵² L'article 9:1 c) exige la démonstration de trois éléments. Premièrement, des "versements" doivent être effectués. Deuxièmement, ces versements doivent être effectués "à l'exportation d'un produit agricole". Et troisièmement, ces versements doivent être "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

7.252 Les plaignants se réfèrent à ce qu'ils considèrent être des "versements" multiples qui seraient effectués "à l'exportation" et seraient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". Ils estiment que le régime communautaire applicable au sucre donne lieu à une série de versements, y compris: a) un versement sous forme de ventes de betteraves C à un prix inférieur au coût de production aux producteurs/exportateurs de sucre C; b) un versement sous forme de subventionnement croisé résultant de l'utilisation des bénéfices réalisés sur les ventes de sucres A et B pour couvrir les coûts fixes liés à la production/l'exportation de sucre C; c) un versement sous forme d'exportations de sucre C à un prix inférieur au coût de production total et d) des versements sous forme des prix élevés payés par les consommateurs.⁵⁵³

7.253 Le Groupe spécial examine deux des versements a) et b) mentionnés ci-dessus. Pour chacun des versements allégués, il examine tout d'abord s'il y a effectivement un versement. Ensuite, le Groupe spécial examine la question de savoir si les versements allégués sont "à l'exportation" et, enfin, s'ils sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

iii) *La vente de betteraves C à des producteurs de sucre C constitue-t-elle un versement à l'exportation financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?*

Y a-t-il un versement?

7.254 Les plaignants font valoir que, de même que le lait utilisé comme intrant pour la production des produits laitiers dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, les betteraves C, en tant que principal

⁵⁵¹ "Sugar in the European Union: sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports" par Roger Rose, pièce n° 1 de l'Australie, page 4.

⁵⁵² L'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* est ainsi libellé:

Engagements en matière de subventions à l'exportation

1. Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord: (...)

c) versements à l'exportation d'un produit agricole qui sont financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics, qu'ils représentent ou non une charge pour le Trésor public, y compris les versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré.

⁵⁵³ Voir par exemple la première communication écrite de l'Australie, paragraphes 111 à 113 et les réponses de l'Australie aux questions n° 46, 47 et 48 du Groupe spécial; voir aussi le paragraphe 4.39 ci-dessus.

intrans utilisé pour la production de sucre C, sont vendues aux producteurs/exportateurs de sucre C à des prix bien inférieurs au coût de production total moyen de ces betteraves C et, partant, fournissent aux producteurs de sucre C, par le biais de cette transaction, un versement en nature au sens de l'article 9:1 c).

7.255 Les Communautés européennes ne nient pas que les betteraves C soient vendues à un prix inférieur au coût de production total moyen des cultivateurs de betteraves mais elles n'examinent pas effectivement le point de savoir si les ventes de betteraves C aux producteurs de sucre C constituent un versement en nature ou un transfert de ressources économiques en faveur des producteurs de sucre C. En fait, les Communautés européennes ont écrit dans leur première communication que "l'affaire *Canada – Produits laitiers* était l'affirmation selon laquelle la fourniture d'un intrant agricole au-dessous de son coût de production total moyen constituait un "versement" au transformateur de cet intrant".⁵⁵⁴ Bien qu'en réponse à une question du Groupe spécial, les Communautés européennes s'efforcent de soulever des doutes quant à savoir s'il existe une "connexion" suffisante, ou une mesure des pouvoirs publics représentant un degré suffisant d'intervention dans les ventes de betteraves C, le principal argument des Communautés européennes est que la question ne relève pas du mandat du Groupe spécial.⁵⁵⁵ Le Groupe spécial a déjà examiné l'exception de procédure soulevée par les Communautés européennes aux paragraphes 7.24 à 7.37, et a conclu que les arguments des parties concernant la betterave C relevaient de son mandat.

7.256 Le Groupe spécial examine donc si les ventes de betteraves C aux producteurs de sucre C constituent un versement au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.257 Comme l'a reconnu l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, l'article 9.1 c) ne définit pas expressément un quelconque critère particulier à utiliser dans toutes les situations où l'existence d'un versement doit être déterminée. L'Organe d'appel dans cette affaire avait établi que la question de savoir si une mesure donnait lieu à un versement devait être déterminée au cas par cas et en examinant soigneusement "les faits et les circonstances propres à une mesure contestée".⁵⁵⁶ L'Organe d'appel avait décidé qu'il n'y avait pas de niveau de référence qui s'appliquerait à toutes les situations et à tous les examens de l'existence d'une subvention.⁵⁵⁷

7.258 Dans le premier différend *Canada – Produits laitiers*, l'Organe d'appel avait conclu que "le terme "versements" [figurant à l'article 9.1 c)] recouv[r]ait les "versements en nature"⁵⁵⁸ et "prévo[yait] expressément que la subvention à l'exportation [pouvait] être accordée sous une forme autre qu'un versement monétaire"⁵⁵⁹, "y compris les recettes sacrifiées"⁵⁶⁰. Les recettes ou la valeur

⁵⁵⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 53.

⁵⁵⁵ Voir les paragraphes 7.3 et 7.18 ci-dessus.

⁵⁵⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 76.

⁵⁵⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 76.

⁵⁵⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 109.

⁵⁵⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 109.

⁵⁶⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 112. Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 73. Ultérieurement, dans le cadre de l'affaire *États-Unis – FSC*, au paragraphe 108, l'Organe d'appel a précisé l'utilisation de l'expression "recettes sacrifiées": "Dans l'affaire *Canada – Lait*, nous avons considéré que des "subventions à l'exportation" au sens de l'Accord sur l'agriculture pouvaient impliquer non seulement des versements directs mais aussi des "recettes sacrifiées". Nous pensons, toutefois, que dans les différends soumis en vertu de l'Accord sur l'agriculture, de la même façon que dans les affaires relevant de l'article 1.1 a) 1) ii) de l'Accord SMC, ce n'est que lorsque les pouvoirs publics abandonnent des recettes "normalement exigibles" qu'il

peuvent être sacrifiées dans les cas où le prix demandé par le producteur du produit est inférieur à la *valeur adéquate* du produit pour le producteur. Pour déterminer la *valeur adéquate* pour le producteur afin d'évaluer si un transfert de ressources économiques a eu lieu, l'analyse du "versement" "exige une comparaison entre le prix effectivement demandé par le fournisseur des biens ou des services ... et un certain critère ou niveau de référence objectif qui reflète la *valeur adéquate* des biens ou des services pour leur fournisseur ...".⁵⁶¹ L'Organe d'appel a insisté sur le fait que le critère à utiliser pour déterminer s'il y avait transfert de ressources économiques devait être objectif et fondé sur "la valeur du lait" pour le producteur.

7.259 Pour identifier le niveau de référence approprié pour mesurer la valeur adéquate du lait d'exportation commerciale (lait LEC), l'Organe d'appel, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21.5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, s'est fondé sur le coût de production de ce type de lait. Il a déterminé que si les producteurs de lait vendaient leur lait à un prix inférieur à leur coût de production total moyen, cette perte devait être financée par quelque autre source, y compris en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

"Bien que les recettes provenant des ventes effectuées aux prix intérieurs ou aux prix du marché mondial représentent deux mesures possibles de la valeur du lait pour le producteur, nous ne les considérons pas comme les seules mesures possibles de cette valeur. Pour tout opérateur économique, la production de biens ou de services implique un investissement en ressources économiques. Dans le cas d'un producteur de lait, la production exige un investissement en avoirs fixes, comme les terres, le bétail et les installations de traite, et une mise de fonds pour faire face aux coûts variables comme la main-d'œuvre, les aliments et les soins de santé pour les animaux, l'énergie et l'administration. Ces coûts fixes et variables représentent le montant total que le producteur doit dépenser pour produire le lait et le montant total qu'il doit récupérer, à long terme, pour éviter d'enregistrer des pertes. *Dans la mesure où le producteur demande des prix qui ne permettent pas de récupérer le coût de production total, il finit par subir une perte qui doit être financée à partir d'une autre source, éventuellement "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".*⁵⁶² (pas d'italique dans l'original)

7.260 Pour l'Organe d'appel, c'est le coût de production total moyen qui reflète le mieux les "motivations de l'opérateur économique indépendant qui effectue les "versements" allégués" et la valeur que représente pour lui le lait.⁵⁶³ Si la vente est effectuée à un prix inférieur au coût total de production des producteurs nationaux de ce produit, il y a transfert de ressources économiques des producteurs de l'intrant en faveur des fabricants/exportateurs dudit produit. Par conséquent, l'Organe d'appel a conclu que le "niveau de référence" approprié pour déterminer la valeur adéquate du lait était le coût de production total moyen du lait visé. Le critère objectif pour identifier l'existence de versements était donc fondé sur la question de savoir si le lait LEC était vendu à un prix *inférieur à son coût de production*.

7.261 Dans la présente affaire, comme dans le différend *Canada – Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, le Groupe spécial examine la question de savoir si les producteurs,

peut y avoir "subvention". Comme nous nous référons dans le présent différend au fait que des ventes ne représentent pas la valeur adéquate pour les producteurs, nous utiliserons l'expression "valeur sacrifiée".

⁵⁶¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 74.

⁵⁶² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 87.

⁵⁶³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 92.

en l'occurrence les cultivateurs de betteraves C, sacrifient une partie de leur valeur adéquate par le biais du prix inférieur au coût total demandé aux producteurs de sucre C ou, en d'autres termes, si les cultivateurs de betteraves C opèrent un transfert de ressources économiques, la betterave C à prix réduit, en faveur des producteurs/exportateurs de sucre C.

7.262 De l'avis du Groupe spécial, la situation concernant la vente de lait aux fabricants de produits laitiers dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)* est tout à fait pertinente et comparable à la présente question. Dans ce différend, la question était de savoir si les ventes de lait LEC constituaient un versement en faveur des fabricants de produits laitiers canadiens. L'Organe d'appel avait examiné le chiffre correspondant au coût de production total moyen du lait à l'échelle de la branche de production et le prix auquel le lait LEC était vendu par les producteurs de lait aux fabricants. Ayant déterminé les coûts et chiffres pertinents, il avait constaté que le prix auquel le lait LEC était vendu aux fabricants de produits laitiers nationaux était bien inférieur au coût de production total moyen de ce lait, c'est-à-dire inférieur à la valeur adéquate du lait LEC.⁵⁶⁴ L'Organe d'appel avait donc conclu que les ventes de LEC à un prix inférieur au coût de production donnaient lieu à des versements à l'exportation en faveur des fabricants de produits laitiers canadiens au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.⁵⁶⁵ La condition à laquelle était subordonné l'achat à prix réduit de LEC était que les fabricants de produits laitiers canadiens incorporant du lait LEC devaient, en vertu de la législation canadienne, exporter le produit laitier obtenu et le détourner du marché intérieur. En conséquence, l'Organe d'appel a conclu que ces transactions constituaient des versements en nature et, en fin de compte, des subventions à l'exportation au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* par le biais de la valeur sacrifiée.⁵⁶⁶

7.263 Dans le présent différend, les plaignants font valoir que, comme dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)* et l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'un des types de versement dont ils allèguent qu'il est effectué au titre du régime communautaire applicable au sucre fait intervenir des intrants intérieurs vendus aux producteurs de sucre à des prix qui sont inférieurs aux coûts de production totaux des cultivateurs de betteraves. Les plaignants font valoir que la betterave C (un intrant) est vendue aux producteurs de sucre à des prix qui sont loin de couvrir son coût de production.

7.264 Le Groupe spécial est d'avis que, dans le présent différend, le coût total de production des betteraves C est un niveau de référence approprié pour déterminer si les ventes de betteraves C aux producteurs de sucre C représentent un "versement" aux producteurs de sucre C au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.265 Des éléments de preuve non contestés montrent que la betterave C est vendue aux producteurs de sucre C à des prix bien inférieurs à son coût de production, ce qui indique que le prix obtenu pour la betterave C – fixé à 58 à 60 pour cent du prix du sucre C – était inférieur au coût total de production de cette betterave pendant l'ensemble des campagnes de commercialisation 1992/93 à 2002/03.⁵⁶⁷ En

⁵⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 120 et 121.

⁵⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 121.

⁵⁶⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 121; voir aussi le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 71.

⁵⁶⁷ Pendant la campagne de commercialisation 1995/96, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 1996/97, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 1997/98, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros

particulier, le Groupe spécial se réfère aux données de LMC⁵⁶⁸, au rapport de Datagro intitulé "Considerations over C sugar Production and Exports in the European Communities"⁵⁶⁹, au rapport de l'Institut économique néerlandais intitulé "Evaluation of the Common Organization of the Markets in the Sugar Sector"⁵⁷⁰, au rapport de Roger Rose intitulé "Sugar in the European Union; Sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports"⁵⁷¹ et au rapport d'Oxfam intitulé "The Great EU Sugar Scam: How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world"⁵⁷².

7.266 Le prix moyen obtenu par les cultivateurs pour la betterave C pendant cette période allait de *** à *** pour cent de son coût de production total moyen.⁵⁷³ Cela signifie que, pour au moins les onze campagnes consécutives les plus récentes, les cultivateurs de betteraves n'ont pas recouvré entre *** et *** pour cent de leur coût total de production de la betterave C.

7.267 Les Communautés européennes ne contestent pas les chiffres relatifs au coût de production et les données connexes présentées par les plaignants. Lorsqu'elles ont été spécifiquement priées par le Groupe spécial de fournir des chiffres relatifs au coût de production, les Communautés européennes ont refusé, alléguant que ces chiffres étaient sans rapport avec leur défense et qu'elles n'estimaient pas nécessaire d'exprimer une quelconque opinion sur la question.⁵⁷⁴

7.268 Comme l'a déclaré l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*, "un commencement de preuve, en l'absence de réfutation effective par la partie défenderesse, fait obligation au Groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie plaignante fournissant le commencement de preuve".⁵⁷⁵ D'après le Groupe spécial, les éléments de preuve non contestés présentés par les plaignants démontrent *prima facie* que la betterave C est vendue à des prix qui ne couvrent pas son coût de production.

7.269 Lorsque la betterave C est vendue aux producteurs de sucre C à des prix qui sont inférieurs à son coût de production total, il y a, de fait, un versement, c'est-à-dire un versement en nature, aux

par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 1998/99, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 1999/2000, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 2000/01, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 2001/02, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Pendant la campagne de commercialisation 2002/03, le prix de la betterave C par tonne d'équivalent sucre C était de *** euros, tandis que son coût de production total moyen était de *** euros par tonne d'équivalent sucre C. Les chiffres ci-dessus sont tirés du rapport de Datagro (pièce n° 1 du Brésil, tableau 5, page 29). Les prix de la betterave C sont en général établis sur la base de 58-60 pour cent du prix du sucre C. Les prix indiqués ci-dessus reposent sur les estimations hautes (60 pour cent des prix du sucre C) du prix que les cultivateurs de betteraves peuvent recevoir pour la betterave C. Voir Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 10; NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, page 160; Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, page 7.

⁵⁶⁸ LMC Data, pièce n° 2 du Brésil, pages 23 et 54.

⁵⁶⁹ Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, pages 5 à 7 et tableau 5, page 29.

⁵⁷⁰ NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, pages 117 à 121 et page 160.

⁵⁷¹ "Sugar in the European Union: sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports" par Roger Rose, pièce n° 1 de l'Australie, page 1 et pages 8 à 12.

⁵⁷² Oxfam Briefing Paper 27, août 2002, pièce n° 3 des plaignants.

⁵⁷³ LMC Data, pièce n° 2 du Brésil, tableau 5.15, pages 23 et 54; Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau 5, Beet Farming Costs, page 29.

⁵⁷⁴ Réponse des Communautés européennes à la question n° 32 du Groupe spécial.

⁵⁷⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

producteurs de sucre C, dans la mesure où la valeur adéquate de la betterave C ne correspond pas à son prix et, par conséquent, entraîne un "versement" au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* par le biais de la valeur sacrifiée.

7.270 Le Groupe spécial constate, par conséquent, que les ventes à un prix inférieur au coût de production total de betteraves C aux producteurs de sucre C entraînent un versement au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

Un tel versement en nature par le biais de ventes des betteraves C à un prix inférieur au coût est-il effectué "à l'exportation"?

7.271 Les plaignants font valoir que, puisque la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C, lequel a son tour doit être exporté, tout versement reçu par les producteurs de sucre C est "à l'exportation".⁵⁷⁶

7.272 Les Communautés européennes n'avancent aucun argument spécifique concernant la betterave C et la question de savoir si ces versements aux producteurs de sucre C par le biais de betteraves C vendues à un prix inférieur au coût sont à l'exportation. Elles insistent plutôt sur l'argument général concernant le sucre C (qui englobe la betterave C), selon lequel les producteurs de sucre sont libres de décider s'ils veulent produire du sucre C pour l'exportation.⁵⁷⁷ Pour les Communautés européennes, même si les mesures communautaires pertinentes offrent un avantage indirect au sucre C, la mesure des pouvoirs publics qui assure ces avantages n'est pas subordonnée à l'exportation de sucre C, puisque les producteurs de sucre peuvent bénéficier des droits et privilèges liés aux quotas A et B, qu'ils produisent ou non du sucre C pour l'exportation.⁵⁷⁸

7.273 Le Groupe spécial est d'avis que les Communautés européennes interprètent de manière erronée les prescriptions de l'article 9:1 c) en ce qui concerne l'expression "à l'exportation". Les Communautés européennes insistent sur le fait que la production de sucre C n'est pas exigée par le règlement des CE et que les avantages dont bénéficient les producteurs de sucre du fait de la mesure communautaire concernant les sucres A et B seraient accordés qu'ils produisent et exportent ou non du sucre C. Mais de l'avis du Groupe spécial, un versement "à l'exportation" n'est pas nécessairement subordonné à l'exportation. Une analyse de l'article 9:1 c) porterait surtout sur la question de savoir si ledit versement reçu est à l'exportation et pas sur la question de savoir si, comme cela semble être le cas, le soutien des prix des CE dans son ensemble est de fait subordonné à l'exportation du sucre C. En d'autres termes, pour déterminer si un versement est à l'exportation, selon la définition de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, une fois le versement identifié, il s'agit de savoir si ce versement est effectué à l'exportation, et non de savoir si la source du versement dépend d'une production à l'exportation ou y est subordonnée.

7.274 Le Groupe spécial rappelle aussi que le Groupe spécial chargé de l'affaire *Inde – Automobiles* s'était penché sur l'expression "à l'importation", et que celle-ci, à son avis, présente des similarités avec l'expression "à l'exportation" eu égard à l'utilisation de la préposition "à":

"Le Groupe spécial passe donc à l'examen du sens ordinaire des termes "restrictions ... à l'importation". Dans son sens ordinaire, la préposition "à", employée pour décrire le lien qui devrait exister entre la mesure et l'importation du produit, notamment signifie "en ce qui concerne", "en liaison ou en association avec, à l'occasion de ou eu égard à".⁵⁷⁹ Dans le contexte de l'article XI:1, les termes

⁵⁷⁶ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 57.

⁵⁷⁷ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 45.

⁵⁷⁸ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 44.

⁵⁷⁹ Webster's New Encyclopedic Dictionary, édition de 1994.

"restrictions ... à l'importation" peuvent donc être interprétés à juste titre comme désignant des restrictions "eu égard à" ou "en liaison avec" l'importation du produit. La portée de ces termes, dans leur acception courante, ne serait pas nécessairement limitée aux mesures liées directement au "processus" d'importation. Elle pourrait englober aussi les mesures liées de quelque autre manière à d'autres aspects de l'importation du produit."⁵⁸⁰ (non souligné dans l'original)

7.275 De l'avis du Groupe spécial, un versement "à l'exportation" n'est pas tenu d'être "subordonné" à l'exportation mais devrait plutôt être "en liaison" avec les exportations.

7.276 Le Groupe spécial considère qu'il y a un lien très étroit entre la production de betteraves C et la production de sucre C et, à son avis, la décision des cultivateurs de betteraves C de cultiver ou non plus de betteraves C repose essentiellement sur les besoins des producteurs de sucre C. Le Groupe spécial rappelle que la betterave C ne peut être utilisée que dans le sucre C.⁵⁸¹ Le Groupe spécial est conscient du fait que, contrairement au cas des betteraves A et B⁵⁸², les cultivateurs et les producteurs de sucre sont libres de négocier le prix de la betterave C. Bien que le Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil ne prescrive pas combien les cultivateurs devraient être payés pour la betterave C, il est généralement convenu dans les accords interprofessionnels entre cultivateurs et producteurs de sucre que les cultivateurs reçoivent environ 60 pour cent du prix que les producteurs de sucre obtiennent pour le sucre C. En fait, les contrats portant sur la betterave C ont tendance à reprendre les conditions de partage des recettes établies dans les contrats réglementés concernant les betteraves A et B, avec environ 58 à 60 pour cent du prix du sucre C revenant aux cultivateurs de betteraves C et 42 pour cent aux producteurs de sucre.⁵⁸³

7.277 Les producteurs de sucre sont libres de décider de produire ou non du sucre C mais celui-ci, une fois produit, doit être exporté, sauf s'il est reporté au compte du sucre soumis à quota de la campagne suivante (à hauteur d'une quantité représentant au maximum 20 pour cent du quota A).⁵⁸⁴ En fait, "le sucre C qui n'est pas reporté en vertu de l'article 14 ne peut être écoulé sur le marché interne de la Communauté et doit être exporté".⁵⁸⁵ Comme la betterave C ne peut être transformée qu'en sucre C lequel, à son tour (sauf s'il est reporté en tant que sucre soumis à quota comme indiqué plus haut), doit être exporté, les versements par le biais de ventes de betteraves C à un prix inférieur au coût de production aux producteurs de sucre C sont "à l'exportation". En d'autres termes, le versement sous forme de betteraves C à prix réduit n'est accordé qu'aux producteurs de sucre C et, en fin de compte, "à l'exportation".

7.278 Cela cadre avec l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*. Dans cette procédure, le groupe spécial avait constaté que le lait LEC vendu à

⁵⁸⁰ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.257.

⁵⁸¹ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 10 et Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, articles 19 et 21.

⁵⁸² Les cultivateurs de betteraves A et B sont protégés par le biais d'un prix minimal de la betterave ou "prix de base de la betterave". Le système de fixation des prix pour la betterave établit le prix minimal auquel les fabricants de sucre peuvent acheter des betteraves à sucre aux cultivateurs communautaires. Ce prix minimal est fixé à au moins 58 pour cent du prix d'intervention (366 euros par tonne de sucre blanc). Ces arrangements concernant les prix de la betterave (et de canne à sucre) ont pour but d'assurer un revenu stable et adéquat aux cultivateurs de betteraves et une répartition appropriée des revenus tout au long de la chaîne de l'industrie sucrière.

⁵⁸³ Commission des Communautés européennes: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 10; voir aussi LMC Data, pièce n° 2 du Brésil, pages 15 et 16.

⁵⁸⁴ Le sucre C peut être reporté à la campagne de commercialisation suivante à hauteur d'une quantité limitée à estimer par rapport au quota attribué pour les campagnes suivantes, conformément à l'article 14 1) du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁵⁸⁵ Article 13 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

prix réduit et utilisé pour la fabrication de produits laitiers ne pouvait être obtenu par les fabricants que s'il était utilisé pour la fabrication de produits laitiers exportés. Ce n'est qu'en exportant effectivement du lait LEC à prix réduit, sous forme de produits laitiers transformés, que les producteurs pouvaient avoir accès au lait LEC subventionné ou à prix réduit. En conséquence, le groupe spécial avait constaté que le versement fait par le biais de lait à prix réduit aux fabricants de produits laitiers était effectué *à l'exportation*.⁵⁸⁶ Ces constatations du groupe spécial n'avaient pas fait l'objet d'un appel ni été autrement modifiées par l'Organe d'appel.⁵⁸⁷

7.279 Le Groupe spécial constate, pour les raisons qui précèdent, que les versements aux producteurs de sucre C effectués par le biais de ventes de betteraves C à des prix inférieurs au coût de production total par les cultivateurs de betteraves C sont *à l'exportation* au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.

Le versement en nature par le biais de ventes des betteraves C à un prix inférieur au coût est-il "financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"?

7.280 Les plaignants soutiennent que les mesures des pouvoirs publics des Communautés européennes sont indispensables au transfert de ressources décrit plus haut. Les mesures des Communautés européennes financent par conséquent les cultivateurs pour qu'ils approvisionnent en betteraves C les producteurs de sucre C à des prix qui ne correspondent pas au coût de production total moyen des betteraves, et pour que ces fabricants, à leur tour, approvisionnent en sucre C les acheteurs à des prix sur le marché mondial qui ne correspondent pas à son coût de production total moyen. Dans leurs communications écrites ou leurs déclarations orales, les Communautés européennes n'ont pas abordé ce critère en soi.⁵⁸⁸

7.281 Le Groupe spécial rappelle qu'un "lien démontrable" et une "connexion évidente" entre le "financement des versements" et la "mesure des pouvoirs publics" doivent être établis pour que le versement soit considéré comme un versement "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics". L'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)* a déclaré ce qui suit: "L'expression "en vertu de" indique qu'il doit y avoir un lien démontrable entre la *mesure des pouvoirs publics* en cause et le *financement* des versements, qui fait que les versements sont, d'une certaine manière, financés par suite de, ou en conséquence de, la mesure des pouvoirs publics."⁵⁸⁹

7.282 L'Organe d'appel a clarifié l'expression "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" dans le deuxième recours sur la mise en œuvre engagé dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, lorsqu'il a déclaré ce qui suit:

"S'agissant de la "mesure des pouvoirs publics", nous avons été d'avis, dans la première procédure au titre de l'article 21:5, que "le texte de l'article 9:1 c) n'établ[issait] aucune réserve quant aux types de "mesure des pouvoirs publics" qui peuvent être pertinents au titre de l'article 9:1 c)".⁵⁹⁰ Au lieu de cela, la disposition ne donne qu'un seul exemple de mesure des pouvoirs publics "incluse" dans

⁵⁸⁶ Rapport du Groupe spécial *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 6.78.

⁵⁸⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 79.

⁵⁸⁸ Voir les paragraphes 4.70 à 4.86 ci-dessus.

⁵⁸⁹ Rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 113, et *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 130.

⁵⁹⁰ (note de bas de page de l'original) Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 112.

l'article 9:1 c) – il ne s'agit toutefois que d'un exemple donné à titre d'illustration.⁵⁹¹ En conséquence, nous avons indiqué que l'article 9:1 c) "englob[ait] la totalité" des activités par lesquelles les pouvoirs publics "soumett[aient] les individus à des "règles", à un "contrôle" ou à une "supervision"". ⁵⁹² En particulier, nous avons dit qu'une mesure des pouvoirs publics "réglementant la fourniture et les prix du lait sur le marché intérieur" pourrait être une "mesure" pertinente au titre de l'article 9:1 c).⁵⁹³ En outre, la mesure des pouvoirs publics peut être un acte ou une omission unique, ou une série d'actes ou d'omissions.

Nous observons que l'article 9:1 c) n'exige pas que les versements soient financés en vertu de quelque chose qui est "imposé" ou "ordonné" par les pouvoirs publics. Bien que le terme "mesure" couvre certainement les situations dans lesquelles les pouvoirs publics imposent ou ordonnent que des versements soient effectués, il couvre aussi d'autres situations qui ne donnent pas lieu à une telle contrainte.^{594, 595}

7.283 Comme le Groupe spécial l'a dit aux paragraphes 7.247 et 7.248, le régime communautaire applicable au sucre réglemente les prix auxquels les betteraves A et B sont vendues aux producteurs de sucre. L'objectif est d'assurer un revenu stable et adéquat aux cultivateurs de betteraves et une répartition appropriée des revenus tout au long de la chaîne de l'industrie sucrière.⁵⁹⁶ Alors que le Règlement n° 1260/2001 du Conseil prescrit des versements minimaux pour les cultivateurs de betteraves A et B, il autorise les transformateurs à acheter les betteraves qu'ils utilisent pour produire du sucre C à des prix inférieurs à ces minimums.⁵⁹⁷ Cependant, comme les cultivateurs de betteraves C cultivent aussi des betteraves A et B et comme la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C, qui relève pour sa part de la même chaîne de production que le sucre soumis aux quotas A et B, le régime communautaire applicable au sucre fait que la vente de betteraves C sous-cotées aux producteurs de sucre C est partie intégrante de la réglementation par les pouvoirs publics du marché du sucre. De fait, la production de betteraves C dépendra des besoins des producteurs de sucre C (puisque la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C). À l'inverse, pour être compétitif, le sucre C doit être exporté au prix du marché mondial. Comme ce prix est faible par rapport au coût de production du sucre C, les producteurs de sucre C exerceront des pressions sur les cultivateurs de betteraves C de manière à ce que la betterave C leur soit vendue à prix réduits. Comme il est expliqué plus en détail ci-après, les cultivateurs de betteraves C peuvent utiliser les bénéfices réalisés sur les ventes de betteraves A et B pour assurer un subventionnement croisé de la vente de betteraves C aux producteurs de sucre C à des prix inférieurs aux coûts de production totaux tout en réalisant encore des bénéfices. Les producteurs de sucre C seront donc disposés à payer les cultivateurs de betteraves C d'une manière proportionnée à ce qu'ils

⁵⁹¹ (note de bas de page de l'original) L'exemple donné est "les versements qui sont financés par les recettes provenant d'un prélèvement imposé sur le produit agricole considéré ou sur un produit agricole dont le produit exporté est tiré".

⁵⁹² (note de bas de page de l'original) Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande), paragraphe 112.

⁵⁹³ (note de bas de page de l'original) *Ibid.*

⁵⁹⁴ (note de bas de page de l'original) L'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* peut être mis en comparaison avec l'article 9:1 e) de l'*Accord sur l'agriculture*, ainsi qu'avec l'article 1.1 a) 1) iv) de l'*Accord SMC*, et avec les points c), d), j) et k) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation (la "Liste exemplative") de l'*Accord SMC*. Dans ces dispositions, quelque chose qui est imposé par les pouvoirs publics, un ordre qu'ils donnent, ou un contrôle qu'ils exercent constitue un élément d'une subvention accordée par l'intermédiaire d'une tierce partie.

⁵⁹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers* (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II), paragraphes 127 et 128.

⁵⁹⁶ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 5.

⁵⁹⁷ Article 21 1), Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

reçoivent sur les ventes de sucre C. Il existe des éléments de preuve selon lesquels, effectivement, les cultivateurs de betteraves C reçoivent en général 60 pour cent environ du prix du sucre C sur le marché mondial (comme dans le cas des betteraves A et B). Là encore, le Règlement (CE) du Conseil, par le biais du contrôle total qu'il exerce sur la production et la vente de sucres A et B et de betteraves A et B, contrôle et influence les conditions de production et de vente de la betterave C.

7.284 Le Groupe spécial note également que le Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil prescrit un cadre pour les contrats devant être signés entre les cultivateurs de betteraves et les fabricants de sucre. Ces contrats sont connus sous le nom d'*accords interprofessionnels*. Les dispositions du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil prévoient donc un minimum de protection pour les cultivateurs s'agissant des conditions de production et d'offre (quotas, offre de semences, prix des betteraves, délais de livraison, etc.) concernant lesquelles les États membres des CE ont une fonction de réglementation.⁵⁹⁸ Dans la réalité, les accords interprofessionnels sont souvent plus détaillés que ne le prévoit le régime communautaire applicable au sucre.

7.285 En réponse à une question du Groupe spécial, les Communautés européennes font valoir que les disponibilités et le coût des betteraves C peuvent beaucoup varier entre les régions des CE, ainsi que d'une année sur l'autre, en fonction d'une multiplicité de facteurs, qui ne font pas intervenir une "mesure des pouvoirs publics", ou du moins le type de mesure en cause dans le présent différend. Par exemple, la production de betteraves peut être touchée par les conditions climatiques et les maladies dans une mesure beaucoup plus grande que la production de lait. De plus, les Communautés européennes font valoir que les cultivateurs de betteraves sont beaucoup moins spécialisés que les producteurs de lait. En conséquence, la production de betteraves C peut aussi bien être "financée" par les betteraves A et B que par d'autres cultures, et inversement. Les Communautés européennes font valoir que ce qu'elles décrivent comme le "lien de causalité" entre la "mesure des pouvoirs publics" alléguée et la fourniture de betteraves C n'est pas suffisamment "étroit" pour que l'on considère que les ventes de betteraves C sont "financées en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

7.286 Le Groupe spécial convient avec les plaignants que les Communautés européennes ne fournissent aucun élément de preuve venant étayer leurs affirmations en ce qui concerne les liens de causalité, tels que le revenu qui pourrait être tiré des autres cultures par rapport au revenu découlant du soutien des prix accordé pour les betteraves A et B, les cultures dont il pourrait s'agir et le fait que ces cultures reçoivent aussi ou non un soutien des prix de la part des pouvoirs publics. En outre, les éléments de preuve présentés montrent que les marges brutes pour la production de betteraves C dans les grands pays producteurs de betteraves C (c'est-à-dire la France) sont plus élevées que la marge brute pour d'autres cultures telles que le blé.⁵⁹⁹ Surtout, les Communautés européennes n'expliquent pas pourquoi un grand nombre d'agriculteurs communautaires se livrent à la culture de betteraves C si cette production n'entraîne que des pertes. Les agriculteurs prennent leurs décisions concernant le choix des cultures et des animaux d'élevage en fonction des prix et des bénéfices escomptés. Au cours d'une campagne, les éleveurs et les cultivateurs opèrent souvent un financement croisé entre différents secteurs, à cause des variations de rendements et de prix. Cela vaut aussi bien pour le cheptel laitier que pour la betterave. Cependant, les Communautés européennes n'expliquent pas non plus pourquoi les agriculteurs maintiendraient, à l'intérieur d'une combinaison d'activités agricoles, une production sectorielle pour laquelle les revenus escomptés sont constamment inférieurs au coût de production, en l'occurrence la production de betteraves C.

7.287 De l'avis du Groupe spécial, les plaignants ont fourni des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels les producteurs de sucre C offraient aux cultivateurs des incitations positives à planifier une production supérieure au quota (du transformateur), en incluant dans le quota de livraison de

⁵⁹⁸ Point I b) et point XIV de l'Annexe III du Règlement n° 1260/2001 et Annexe IV du Règlement n° 1260/2001.

⁵⁹⁹ NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, pages 162 à 164.

betteraves d'un cultivateur une quantité de betteraves C, à un prix moyen, ou en payant un prix plus élevé pour la première tranche de betteraves hors quota. À titre d'incitation, les producteurs de sucre C pourraient réduire la part attribuée pour les betteraves, pour la campagne suivante, aux cultivateurs qui ne répondent pas à leurs besoins, et réattribuer leurs droits de livraison à des cultivateurs plus fiables.

7.288 Le Groupe spécial rappelle que la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C. Des éléments de preuve montrent aussi que les producteurs de sucre C *sont incités* à produire du sucre C de manière à conserver leur part des quotas A et B, ainsi que la possibilité de tirer profit des ventes de sucre C même si les prix sont inférieurs au coût de production total (coûts fixes plus coûts variables moyens). De l'avis du Groupe spécial, les cultivateurs de betteraves sont aussi incités à planifier des niveaux de production supérieurs aux besoins concernant le sucre soumis aux quotas A et B. Les cultivateurs de betteraves C sont incités à fournir tout ce que demandent les producteurs de sucre C pour bénéficier des prix élevés des betteraves A et B et de la quantité de betteraves hors quota (betterave C) qui leur est attribuée. Dans ce contexte, le Groupe spécial rappelle que les betteraves A, B et C font partie de la même chaîne de production, bien que le marché des betteraves A et B - c'est-à-dire le sucre soumis aux quotas A et B – soit plus lucratif que celui de la betterave C - c'est-à-dire le sucre C. Les producteurs de betteraves C peuvent donc vendre à des prix inférieurs aux coûts grâce aux bénéfices qu'ils tirent de la vente des betteraves A et B.⁶⁰⁰

7.289 Comme l'a indiqué le Groupe spécial aux paragraphes 7.261 à 7.263 ci-dessus, il y a une étroite similarité avec le cas du lait LEC dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, dans laquelle l'Organe d'appel a conclu ce qui suit:

"[L]orsque les ventes sur le marché plus rémunérateur supportent plus que leur proportion relative des coûts fixes partagés, il n'est pas nécessaire que les ventes sur l'autre marché couvrent leur proportion relative de ces coûts pour être rentables. De fait, elles peuvent être effectuées d'une manière rentable *au-dessous* du coût de production total moyen. Si les ventes plus rémunératrices couvrent *tous* les coûts fixes, les ventes sur l'autre marché peuvent être effectuées d'une manière rentable à n'importe quel prix au-dessus du coût marginal. Dans ces situations, les ventes qui procurent des recettes plus élevées "*financent*" effectivement une part des ventes procurant des recettes inférieures en couvrant la portion des coûts fixes partagés imputables aux produits dont les prix sont plus bas. (...)"⁶⁰¹

7.290 Le Groupe spécial rappelle que comme la betterave C ne peut être utilisée que pour la fabrication du sucre C⁶⁰², il devrait y avoir une corrélation étroite entre la part de la production de betteraves C par rapport à la production totale de betteraves et la part de la production de sucre C par rapport à la production totale de sucre. En conséquence, comme depuis quelques années le sucre C représente 11 à 21 pour cent de la production totale de sucre soumis à quota⁶⁰³, la betterave C doit représenter un pourcentage similaire de la production totale de betteraves dans les Communautés européennes. De ce fait, la culture des betteraves C n'est pas un élément accessoire mais plutôt fait partie intégrante de la réglementation par les pouvoirs publics du marché du sucre.

⁶⁰⁰ Voir NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, pages 159 à 164, pour une analyse des incitations et de la culture délibérée de la betterave C.

⁶⁰¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 140.

⁶⁰² Voir l'article 21 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁶⁰³ EC Commission Court of Auditors, Special Report n° 9/2003, pièce n° 11 des plaignants, page 23, paragraphe 38.

7.291 Le Groupe spécial est d'avis qu'un pourcentage important des cultivateurs de betteraves C financent probablement les ventes de betteraves C à des prix inférieurs aux coûts de production par leur participation sur le marché intérieur aux ventes de betteraves A et B à prix élevé. Il considère que, par le biais du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, les Communautés européennes contrôlent pratiquement tous les aspects de l'offre et de la gestion des betteraves et du sucre communautaires. En particulier, le Règlement des CE fixe le prix des betteraves A et B à un niveau qui les rend hautement rémunératrices pour les cultivateurs de betteraves C. La mesure des pouvoirs publics contrôle aussi l'offre de betteraves (et de sucre) A et B par le biais des quotas. L'imposition par les pouvoirs publics de sanctions financières aux producteurs de sucre C qui détournent du sucre C sur le marché intérieur est un autre élément du contrôle qu'exercent les pouvoirs publics sur l'offre de betteraves et de sucre. En outre, le degré de contrôle qu'exercent les pouvoirs publics sur le marché intérieur est mis en relief par le fait que le Comité de gestion du sucre des CE encadre, supervise et protège le sucre communautaire, par le biais, entre autres, de la gestion de l'offre.⁶⁰⁴ En résumé, les Communautés européennes contrôlent tant l'offre que le prix du sucre sur le marché intérieur. Cette action de contrôle des pouvoirs publics est "indispensable" au transfert des ressources des consommateurs et des contribuables aux producteurs de sucre pour le sucre soumis aux quotas A et B et, par leur intermédiaire, aux cultivateurs de betteraves soumises aux quotas A et B.⁶⁰⁵

7.292 Le Groupe spécial constate, pour les raisons qui précèdent, que les producteurs de sucre C reçoivent des versements à l'exportation *financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics* par le biais des diverses mesures des pouvoirs publics indiquées plus haut, au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

Conclusion

7.293 Par conséquent, le Groupe spécial constate que les producteurs de sucre C reçoivent un versement à l'exportation en vertu d'une mesure des pouvoirs publics par le biais des ventes de betteraves C à un prix inférieur au coût de production total aux producteurs de sucre C. Conformément à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial constate que les Communautés européennes n'ont pas démontré que les exportations de sucre C en dépassement des niveaux d'engagement des Communautés européennes depuis 1995, et en particulier depuis la campagne de commercialisation 2000/01, n'ont pas été subventionnées. En conséquence, les Communautés européennes agissent d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

iv) *Le subventionnement croisé résultant du régime communautaire applicable au sucre constitue-t-il un versement à l'exportation en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?*

Le subventionnement croisé résultant du régime communautaire constitue-t-il un versement?

7.294 Le Groupe spécial note, en analysant les versements allégués en l'espèce, que le fait que ce sont les mêmes entreprises qui produisent les sucres A, B et C et que la production des trois classes de sucre se fait sur une chaîne de production continue représente un défi à l'intelligence. Si les producteurs de sucre C étaient différents des producteurs de sucres A et B et s'ils recevaient des "ressources économiques" des producteurs de sucres A et B pour produire du sucre C, l'analyse semblerait beaucoup plus simple. Le Groupe spécial note également que tout versement allégué dans le cadre de la production de sucre, où qu'il soit effectué, provient des prix élevés payés pour les sucres A et B soumis à quota sur le marché intérieur des CE. Pour ces raisons, le Groupe spécial centre son analyse concernant le sucre C sur la question du subventionnement croisé.

⁶⁰⁴ Articles 42 et 43 du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁶⁰⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 120.

7.295 Les plaignants font observer que les avantages dont les exportateurs de sucre C bénéficient grâce au transfert de ressources économiques résultant du régime communautaire applicable au sucre (qui leur permet de produire et d'exporter du sucre C à un prix supérieur aux coûts variables moyens, mais inférieur au coût de production total moyen) sont des versements. Ils font valoir que la combinaison des prix d'intervention garantis, des quotas de production, des restitutions à l'exportation et des restrictions à l'importation prévus dans le régime communautaire applicable au sucre limite la quantité de sucre soumis à quota qui peut être vendue sur le marché intérieur et aboutit directement aux prix intérieurs élevés pour les sucres soumis aux quotas A et B. Les plaignants font également valoir que le régime communautaire applicable au sucre et le prix administré élevé supérieur au prix d'intervention qui est payé pour le sucre communautaire se traduisent en fin de compte par un versement en faveur des exportateurs de sucre des CE au sens de l'article 9:1 c).⁶⁰⁶ Plus spécifiquement, ils font observer que les prix élevés ont pour effet de couvrir les coûts fixes induits par la production du sucre C exporté, et constituent donc une subvention pour les producteurs de sucre C.⁶⁰⁷

7.296 Les Communautés européennes font valoir que certaines des mesures citées par les plaignants, telles que les tarifs d'importation ou les mesures de sauvegarde, ne sont pas des subventions. D'autres mesures, telles que le prix d'intervention et les quotas de production, sont effectivement des mécanismes typiques de soutien des prix intérieurs et font déjà l'objet d'engagements de réduction du soutien interne pris par les Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, la question de savoir si ces mesures constituaient des subventions à l'exportation pour le sucre C ne se pose même pas.

7.297 Le Groupe spécial admet que, comme l'a indiqué l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada - Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, les opérateurs économiques normaux doivent couvrir leurs coûts de production totaux et s'ils ne le font pas, cela peut être un élément de preuve montrant qu'ils bénéficient d'un avantage d'un type quelconque:

"Pour tout opérateur économique, la production de biens ou de services implique un investissement en ressources économiques. Dans le cas d'un producteur de lait, la production exige un investissement en avoirs fixes, comme les terres, le bétail et les installations de traite, et une mise de fonds pour faire face aux coûts variables comme la main-d'œuvre, les aliments et les soins de santé pour les animaux, l'énergie et l'administration. Ces coûts fixes et variables représentent le montant total que le producteur doit dépenser pour produire le lait et le montant total qu'il doit récupérer, à long terme, pour éviter d'enregistrer des pertes. Dans la mesure où le producteur demande des prix qui ne permettent pas de récupérer le coût de production total, il finit par subir une perte qui doit être financée à partir d'une autre source, éventuellement "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".⁶⁰⁸

7.298 Le Groupe spécial rappelle que, dans le cadre de leurs activités commerciales normales, une entreprise privée ou un opérateur économique prendraient la décision de produire et de vendre un produit non seulement pour récupérer le coût de production total, mais aussi dans le but de faire des bénéfices. Le Groupe spécial est d'avis que des ventes à l'exportation effectuées à un prix inférieur au

⁶⁰⁶ Première communication écrite du Brésil, paragraphe 45.

⁶⁰⁷ Les plaignants font observer que la subvention, telle qu'elle est définie à l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture, prend forme au moyen de la couverture des coûts servant de versement à l'exportation, qui résulte du financement accordé par une mesure des pouvoirs publics.

⁶⁰⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 87.

coût de production total ne peuvent pas être poursuivies durablement, à moins qu'elles ne soient financées à partir d'une autre source, éventuellement "en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".⁶⁰⁹

7.299 Le Groupe spécial rappelle que, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis – Nouvelle-Zélande)*, l'Organe d'appel a déterminé que le "niveau de référence" approprié permettant d'évaluer la valeur adéquate du produit en cause, compte tenu des faits et circonstances de ce différend, était le coût de production total moyen du lait LEC. Pour déterminer la valeur adéquate pour le producteur, une analyse concernant les versements "exige une comparaison entre le prix effectivement demandé par le fournisseur des biens ou des services ... et un certain critère ou niveau de référence objectif qui reflète la valeur adéquate des biens ou des services pour leur fournisseur ...".⁶¹⁰ Dans ce différend, l'Organe d'appel, qui cherchait un critère objectif permettant d'établir la valeur adéquate du lait pour le producteur de lait, a constaté que c'était le coût de production total moyen qui reflétait le mieux les "motivations de l'opérateur économique indépendant qui effectu[ait] les "versements" allégués" et la valeur que représentait pour lui le lait.⁶¹¹ L'Organe d'appel a utilisé ce niveau de référence dans sa réponse à la "question cruciale qui est de savoir si la production canadienne pour l'exportation a bénéficié d'un avantage".⁶¹² (non souligné dans l'original)

7.300 Le Groupe spécial rappelle que, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, l'Organe d'appel a examiné la question de savoir pourquoi les producteurs laitiers pouvaient effectuer pareilles ventes à des prix inférieurs au coût de production et pourquoi ils étaient en mesure de le faire sans enregistrer de pertes, mais bel et bien en faisant un bénéfice. En examinant le régime laitier canadien, l'Organe d'appel a constaté que les bénéfices tirés du lait destiné au marché intérieur avaient des retombées qui permettaient la vente de lait LEC à des prix réduits – grâce aux mesures de contrôle des prix des pouvoirs publics.⁶¹³

7.301 Les éléments de preuve présentés montrent que les prix du sucre C ont été nettement inférieurs à son coût de production total moyen lors de chaque campagne de 1992/93 à 2002/03.⁶¹⁴ Pendant la campagne de commercialisation 2000/01, le prix par tonne du sucre C, établi sur la base du cours quotidien à Londres⁶¹⁵, était de 222,32 euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne.^{616,617} Ces données montrent que le prix demandé pour le sucre C ne couvre ni de près ni de loin son coût de production.⁶¹⁸

⁶⁰⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 87.

⁶¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 74.

⁶¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 92.

⁶¹² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 84.

⁶¹³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 136 à 146.

⁶¹⁴ Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau 5, page 29 et tableau B-15; "Sugar in the European Union: sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports" by Roger Rose, pièce n° 1 de l'Australie, pages 8 à 10; LMC data, pièce n° 2 du Brésil, tableau 5.15, page 54; Oxfam Briefing Paper 27, August 2002, pièce n° 3 des plaignants, pages 1, 8 et 9; EC Court of Auditors Special Report No 20/2000, pièce n° 1 des plaignants, page 35; NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, tableau 7.3, page 113.

⁶¹⁵ Le cours quotidien à Londres est un prix au comptant pour le sucre des CE et peut donc représenter une indication plus précise de la prime dont bénéficie le sucre des CE. Voir LMC data, pièce n° 2 du Brésil, page 23.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Pendant la campagne de commercialisation 1995/96, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. Pendant la campagne de commercialisation 1996/97, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total

7.302 S'agissant des renseignements mis à la disposition du public, les Communautés européennes considèrent que, d'une manière générale, les producteurs de sucre font des bénéfices.⁶¹⁹ De l'avis du Groupe spécial, il n'est possible de faire des bénéfices que si le sucre C est vendu à un prix supérieur aux coûts variables moyens, même s'il est vendu à un prix inférieur à son coût de production total moyen, et si ses coûts fixes sont financés d'une autre façon.

7.303 De l'avis du Groupe spécial, des versements pourraient être effectués en vertu d'une combinaison de facteurs et de mesures. Les plaignants ont présenté de nombreux éléments de preuve et arguments sur le point de savoir pourquoi et comment le subventionnement croisé se produisait dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre.⁶²⁰ D'après les éléments de preuve non contestés, le Groupe spécial croit comprendre que les Communautés européennes contrôlent l'offre de sucre en leur sein, ce qui a une incidence directe sur le prix du sucre sur le marché intérieur; en effet, les prix des sucres A et B sont trois fois supérieurs au prix du marché mondial.⁶²¹ Les principales

de ce sucre était de *** euros par tonne. Pendant la campagne de commercialisation 1997/98, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. Pendant la campagne de commercialisation 1998/99, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. Pendant la campagne de commercialisation 1999/2000, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. Pendant la campagne de commercialisation 2001/2002, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. En 2002/03, le prix par tonne du sucre C était de *** euros, alors que le coût de production total de ce sucre était de *** euros par tonne. Voir Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau B.15.

⁶¹⁸ Les CE n'ont pas contesté l'élément de preuve présenté par les plaignants selon lequel le sucre C est vendu à des prix qui contribuent de façon positive au revenu net des producteurs, même si ces prix sont inférieurs de *** pour cent environ au coût de production total moyen. Ainsi, l'élément de preuve montre clairement qu'une "proportion importante" de producteurs des CE – et 100 pour cent des producteurs de sucre C – effectuent des ventes à l'exportation de sucre C à des prix inférieurs au coût de production total moyen.

⁶¹⁹ Réponse des Communautés européennes à la question n° 68 du Groupe spécial. Le Groupe spécial prend également note de l'élément de preuve non réfuté présenté par les plaignants. La plupart, si ce n'est la totalité, des producteurs de sucre des CE ont des activités rentables, en particulier les sociétés qui opèrent dans les régions productrices de sucre C qui sont relativement plus productives. [Par exemple, les bénéfices affichés par Royal Cosun et Sudzucker pour 2002/03 étaient de 31 millions d'euros et 315 millions d'euros respectivement (une grande partie des bénéfices de Sudzucker auraient été obtenus grâce à sa participation à hauteur de 85 pour cent au capital social de Saint-Louis Sucre). Au cours de la même année, Danisco a affiché un bénéfice de 1 017 millions de couronnes danoises (139 millions d'euros). Le groupe Associated British Foods, dont British Sugar est une filiale, a affiché un bénéfice de 176 millions de livres sterling (264 millions d'euros). D'après le Financial Times (15 avril 2004, page 24), il paraît probable que les bénéfices de la filiale d'Associated British Foods seront plus élevés en 2003/04 qu'en 2002/03, avec des rendements élevés pour le sucre contribuant pour une grande partie à l'augmentation des bénéfices, qui sont passés de 73 millions à 85 millions de livres sterling, au cours du premier semestre de l'année. En 2002/03, Saint-Louis Sucre a enregistré un bénéfice de 132 millions d'euros. La mesure la plus représentative du rendement du capital disponible sur une base commune est le rendement sur fonds propres. Les bénéfices exprimés en pourcentage de fonds propres pour 2002/03 étaient de 6,4, 14,2, 7,5 et 36,2 pour Royal Cosun, Sudzucker, Danisco et Saint-Louis Sucre, respectivement. Dans la mesure où la valeur des quotas de sucre est comprise dans la valeur du capital indiquée, ces chiffres sous-estimeront la contribution réelle des bénéfices découlant du sucre soumis à quota aux taux de rendement. Il n'y a que chez Saint-Louis Sucre que la question des quotas de sucre est spécifiquement évoquée dans la comptabilité. Il y est indiqué que la valeur des quotas de sucre achetés à l'occasion de fusions de sociétés est amortie sur 20 ans.]

⁶²⁰ Voir la première communication écrite de l'Australie, paragraphes 42 à 71; EC Court of Auditors, Special Report No 20/2000, pièce n° 1 des plaignants, page 35, paragraphe 96; "Sugar in the European Union: sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports" by Roger Rose, pièce n° 1 de l'Australie, pages 17 à 27; Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, pages 8 à 27; Oxfam Briefing Paper 27, August 2002, pièce n° 3 des plaignants, pages 1, 5 et 6.

⁶²¹ Voir LMC Data, pièce n° 2 du Brésil, tableau 3.4, page 22; et Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau 8.15 et tableau 5, page 29.

mesures sont des mesures de contrôle de l'offre de sucre sur le marché intérieur (y compris des restrictions appliquées aux ventes sur le marché intérieur, des contingents d'importation et des prescriptions concernant l'exportation de quantités données de sucre) et des subventions directes à la production et à l'exportation, avec des achats d'intervention comme solution de repli si le prix du sucre tombait au niveau du prix d'intervention. Bien qu'il n'y ait aucun contrôle des quantités de sucre C pouvant être produites et exportées, des sanctions sont liées à ce sucre s'il n'est pas exporté ou autrement reporté. De plus, les mesures de contrôle que les CE appliquent aux édulcorants de substitution, tels que l'isoglucose, servent à empêcher toute concurrence de la part des produits dont les prix sont plus compétitifs.

7.304 Le Groupe spécial rappelle que les quantités de sucre pouvant être vendues sur le marché intérieur sont étroitement régulées au moyen de mesures de contrôle des importations et de mesures de contrôle des quantités de sucre produites au niveau communautaire qui peuvent être écoulées à l'intérieur des Communautés européennes ainsi que par des exportations subventionnées, qui constituent un mécanisme clé de gestion de l'offre conçu pour éviter les achats d'intervention.

7.305 Le régime communautaire⁶²² comprend des mécanismes conçus pour réguler l'offre intérieure de sucre produit à partir de betteraves ou de cannes récoltées dans les CE. L'instrument principal est le système de catégorisation de ce sucre en sucre soumis aux quotas A et B et en sucre C (en sus du quota). Le sucre produit en tant que sucre soumis à quota ou en tant que sucre C peut être reclassé dans certaines circonstances, conformément aux dispositions réglementaires des CE. Le sucre soumis au quota A (qui représente environ 82 pour cent du quota total) est celui qui a le plus de valeur et est en principe censé répondre à la demande intérieure.⁶²³ Le régime prévoit, pour chaque État membre, des quotas annuels de production de sucres A et B qui sont établis pour une durée de cinq ans. Les États membres sont chargés d'attribuer les quotas aux producteurs de sucre. Les quotas représentent les quantités maximales admises à bénéficier d'un soutien des prix intérieurs et de subventions directes à l'exportation (ou "restitutions", selon la terminologie des CE). Il n'y a pas de limite quant à la production de sucre en sus des quotas A et B, mais cet excédent de sucre (appelé sucre C) doit être exporté s'il n'est pas reporté. Des sanctions sont prévues pour les cas où le sucre produit pour l'exportation en sus des quotas A et B (sucre C) n'est pas exporté. Toutefois, comme les États membres sont autorisés à réduire les quotas, le fait de ne pas produire suffisamment pour atteindre les niveaux maximaux des quotas pourrait se solder par des réductions des quotas attribués aux différents fabricants.

7.306 Il n'y a pas de limite quant à la quantité de sucre C pouvant être produite ou exportée, mais ce sucre ne peut pas être vendu sur le marché intérieur et il n'est pas admis à bénéficier de mesures d'intervention ni de restitutions à l'exportation. Il n'existe pas de production de sucre C indépendante. La fabrication du sucre soumis à quota et du sucre hors quota est le fait des mêmes entreprises. Rien dans le régime n'empêche les producteurs de mettre en commun les subventions visant le sucre soumis à quota pour pondérer les subventions et les charges sur la totalité de la production de sucre.⁶²⁴ En fait, le régime communautaire repose sur un flux unique de fabrication du sucre soumis à quota et du sucre hors quota par des détenteurs de quotas, étant donné que le sucre soumis à quota et le sucre hors quota peuvent être reclassés dans une certaine mesure et compte tenu également du caractère

⁶²² Voir également les aspects factuels exposés dans la section III ci-dessus.

⁶²³ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 9.

⁶²⁴ En 1981, les CE ont informé un groupe de travail du GATT "... que le régime appliqué au sucre se traduisait par la mise en commun du produit des ventes réalisées par les producteurs sur les marchés intérieurs aux prix de soutien, du produit des exportations de sucre du contingent B et de celui des exportations de sucre C". Source: rapport au Conseil [du GATT] L/5113 du 20 février 1981, paragraphe 33.

conditionnel de l'octroi d'un certificat d'exportation pour le sucre C. Comme la Commission des CE l'a reconnu, la production de sucre C est directement liée à la production soumise à quota.⁶²⁵

7.307 Des conséquences importantes de ce soutien à la production sont des excédents structurels, la production communautaire de sucre dépassant de façon substantielle la consommation. La consommation moyenne avoisine les 12,5 millions de tonnes, alors que la production se situe entre 15 et 18 millions de tonnes. En plus du sucre fabriqué à partir de betteraves ou de cannes récoltées dans les CE, 1,8 million de tonnes de sucre supplémentaires sont fabriquées à partir de sucre brut de canne importé principalement des pays ACP.⁶²⁶ Le régime garantit que l'excédent de la production intérieure par rapport à la consommation est écoulé sur les marchés d'exportation. Environ 20 pour cent de la totalité du sucre produit sont exportés.

7.308 Les subventions à l'exportation sont financées par des cotisations à la production qui sont calculées sur la base de la production soumise à quota des producteurs de sucre.⁶²⁷ La Commission des CE accorde des subventions à l'exportation par le biais des procédures du Comité de gestion. Les restitutions subventions/à l'exportation pour le sucre soumis aux quotas A et B peuvent être fixées de façon périodique ou par un système d'adjudication dont le produit couvre la différence entre le prix du sucre communautaire dans les CE et le prix du sucre sur le marché mondial, permettant ainsi au sucre communautaire d'être exporté et vendu sur le marché mondial.⁶²⁸ Les montants des restitutions à l'exportation sont importants, ce qui indique que l'industrie sucrière des CE a besoin d'un soutien ou de subventions considérables pour pouvoir vendre du sucre à un prix compétitif sur le marché mondial.

7.309 Lorsque les consommateurs des CE paient le prix réglementé élevé pour le sucre communautaire (sucre soumis aux quotas A et B), ces transactions intérieures génèrent des ressources financières substantielles et constituent un "avantage" pour les mêmes producteurs lors de la production de sucre C.

7.310 Le Groupe spécial constate qu'il existe des éléments de preuve manifestes montrant que les prix relativement élevés (supérieurs au prix d'intervention) administrés par les CE sur le marché intérieur pour le sucre soumis aux quotas A et B permettent aux producteurs de sucre de récupérer les coûts fixes et de vendre le sucre C à l'exportation à un prix supérieur aux coûts variables moyens, mais inférieur au coût de production total moyen. Le sucre reste du sucre qu'il soit ou non produit sous les désignations de sucre A, B ou C créées par les CE. Les sucres A, B ou C font partie de la même chaîne de production et donc, dans la mesure où les coûts fixes des sucres A, B et C sont largement couverts par les bénéfices réalisés sur les ventes des sucres A et B, le régime communautaire applicable au sucre fournit l'avantage qui permet aux producteurs de sucre communautaires de produire et d'exporter du sucre C à un prix inférieur au coût de production total.⁶²⁹ Pour le Groupe spécial, ce subventionnement croisé constitue un versement sous la forme d'un transfert de ressources financières.

7.311 Les Communautés européennes ont fait observer que, même si une partie tirait un "avantage" de certaines "mesures des pouvoirs publics", il ne s'ensuivait pas nécessairement que toute fourniture

⁶²⁵ EC Commission Court of Auditors, Special Report No 9/2003, pièce n° 11 des plaignants, page 10, paragraphe 38.

⁶²⁶ Commission of the European Communities: Sugar International Analysis Production Structures within the EU, pièce n° 7 des plaignants, page 39.

⁶²⁷ Le Groupe spécial rappelle que les cotisations ne financent que partiellement les restitutions à l'exportation accordées pour le sucre soumis aux quotas A et B.

⁶²⁸ Commission of the European Communities: Common Organisation of the Sugar Market Description, pièce n° 8 des plaignants, page 20.

⁶²⁹ Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, paragraphe 43 a), graphique 11, et pièce n° 1 de l'Australie, pages 21 à 23.

de biens par cette partie "transférerait des ressources économiques" au destinataire de ces biens. Les Communautés européennes soutiennent que l'"avantage" devait être examiné en soi et au regard des règles pertinentes de l'OMC. De l'avis des Communautés européennes, en dissociant l'"avantage" du "versement" et en le rattachant à la "mesure des pouvoirs publics", l'interprétation que les plaignants donnent de l'article 9:1 c) étendrait l'application des règles strictes sur les subventions à l'exportation prévues dans l'*Accord sur l'agriculture* à presque toutes les formes d'intervention des pouvoirs publics qui pourraient avoir pour effet accessoire de "financer" les ventes à perte. D'après les Communautés européennes, telle n'avait jamais été l'intention des rédacteurs de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.312 Le Groupe spécial est d'avis que l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* n'exige pas que soit démontrée l'existence d'un avantage pour qu'une mesure constitue un versement au titre de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*. La nature spéciale de l'article 9:1 c) est telle qu'une fois l'existence d'un avantage ou d'un versement démontrée, il n'est pas nécessaire de prouver séparément qu'un tel avantage accorde des "avantages" aux producteurs. Les seules prescriptions additionnelles sont que l'avantage ou le versement soit accordé à l'exportation et soit financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

7.313 Enfin, s'agissant de l'argument des Communautés européennes selon lequel plusieurs des mesures identifiées par les plaignants ne sont pas des subventions mais plutôt des tarifs ou d'autres types de mesures à la frontière, le Groupe spécial rappelle que, dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'Organe d'appel a indiqué qu'une mesure des pouvoirs publics au sens de l'article 9:1 c), englobait toute une série d'activités des pouvoirs publics et qu'elle pouvait être un acte ou une omission unique, ou une série d'actes ou d'omissions.⁶³⁰

7.314 Le Groupe spécial constate donc que le subventionnement croisé effectué par l'effet cumulé de diverses mesures intervenant dans le fonctionnement du régime communautaire applicable au sucre, y compris les prix élevés demandés aux consommateurs des CE, permet aux producteurs de sucre C de produire et de vendre du sucre C. De l'avis du Groupe spécial, il y a versement sous la forme de transferts de ressources financières à partir des recettes importantes tirées des ventes des sucres A et B en faveur de la production de sucre C pour l'exportation, au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

Le versement est-il un versement à l'exportation?

7.315 Les plaignants ont soutenu que les versements aux producteurs de sucre C étaient des versements "à l'exportation" d'"un produit agricole", au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.316 Pour les Communautés européennes, même si ces mesures accordaient un avantage indirect au sucre C, elles n'étaient pas subordonnées à l'exportation de sucre C et donc ne pouvaient pas être qualifiées de "subventions à l'exportation". Les Communautés européennes ont fait valoir que l'admissibilité d'un producteur de sucre au bénéfice des quotas de production A et B ne dépendait pas du fait qu'il exportait ou non du sucre. De même, son droit de vendre des sucres A et B à des fins d'intervention ne dépendait pas du fait qu'il exportait ou non du sucre C, ou même du sucre tout court. À cet égard, les Communautés européennes ont noté que certains producteurs de sucre ne produisaient pas du tout de sucre C. Elles ont en outre noté que d'après des données concernant la dernière campagne de commercialisation, aucune exportation de sucre C n'avait été effectuée par l'Italie, la Grèce et le Portugal, alors que les exportations de la Finlande, de l'Espagne et de la Belgique/du Luxembourg ne représentaient qu'une fraction de leur production totale de sucre.

⁶³⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 112.

7.317 Comme nous l'avons déjà indiqué, l'examen de l'article 9:1 c) montre que l'analyse est centrée sur la question de savoir si le versement reçu est "à l'exportation" ou s'il accorde un avantage aux exportations, et non sur la question de savoir si le régime communautaire tout entier, ou les avantages croisés résultant des quotas A et B, sont subordonnés à l'exportation de sucre C.

7.318 Le Groupe spécial rappelle que le sucre C, à moins qu'il ne soit reporté, doit être exporté, que ce soit par le producteur ou par tout autre intermédiaire. Les Communautés européennes admettent que le fait que le sucre C soit exporté par les producteurs ou par un autre intermédiaire n'est pas pertinent; ce qui importe, c'est que le sucre C doit être exporté.⁶³¹

7.319 De plus, le Groupe spécial note que les Communautés européennes n'ont pas contesté que toutes les entreprises qui produisent du sucre C participent au marché intérieur grâce à la production de sucre A ou B, ou des deux. Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'Organe d'appel a été d'avis que le fait que certains producteurs n'effectuaient pas de versements au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* n'était pas pertinent. Il a constaté que le Canada continuerait d'agir d'une manière incompatible avec ses engagements en matière de subventions à l'exportation même si certains producteurs ne procédaient ni ne participaient jamais à des ventes à prix réduit. La prescription n'exige pas que chacun des producteurs soit impliqué dans la réception ou le transfert de versements, mais plutôt que le système prévoie ou même encourage une telle chose.⁶³²

7.320 Le Groupe spécial est d'avis qu'une telle chose n'est pas, comme le suggèrent les Communautés européennes, un simple "effet accessoire" du financement des exportations de sucre C à un prix inférieur au coût de production. Il ne voit pas comment on peut parler d'"effet accessoire" compte tenu de l'énorme écart entre le coût de production et les prix du sucre C. Par exemple, les éléments de preuve présentés montrent que pour 2000/01, le prix du sucre C était de 222,39 euros par tonne. Mais le coût de production total de ce même sucre au cours de cette campagne de commercialisation était en moyenne de *** euros par tonne.⁶³³ Les éléments de preuve présentés montrent également que pour 2001/02, le prix du sucre C était de *** euros par tonne. Mais le coût de production total de ce même sucre au cours de cette campagne était en moyenne de *** euros par tonne.⁶³⁴ Personne ne pourrait considérer comme "accessoires" les effets d'un produit dont le prix ne couvrirait que *** pour cent de son coût de production total en 2000/01 et *** pour cent de son coût de production total en 2001/02, autrement dit serait inférieur de *** et *** à son coût de production, respectivement. De plus, il existe des éléments de preuve montrant que la production de sucre C représente environ 11 à 21 pour cent de la production totale de sucre des CE.⁶³⁵

7.321 Le Groupe spécial rappelle que le sucre C ne pouvait être vendu qu'à l'exportation. S'il n'est pas reclassé, le sucre C "ne peu[t] être écoulé[]" sur le marché intérieur de la Communauté et doi[t] être

⁶³¹ Réponse des Communautés européennes à la question n° 62 b) du Groupe spécial: "Toutefois, aucune distinction notable n'est possible entre les ventes à l'exportation effectuées directement par les entreprises sucrières et celles effectuées par des entreprises commerciales. Le sucre C vendu à ces entreprises commerciales ne peut être revendu dans les CE. En outre, dans les deux cas, le sucre est habituellement livré f.a.b. dans un port des CE par les entreprises sucrières. De plus, il arrive parfois que les entreprises commerciales ne soient même pas établies dans les CE. Ainsi, dans la pratique, les ventes de sucre C aux entreprises commerciales constituent des ventes à l'exportation, tout comme les ventes à l'exportation effectuées directement par les entreprises sucrières."

⁶³² Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 152.

⁶³³ Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau B.15 et pièce n° 1 de l'Australie, tableau 2, page 8.

⁶³⁴ Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau B.15.

⁶³⁵ EC Commission Court of Auditors, Special Report No 9/2003, pièce n° 11 des plaignants, page 23, paragraphe 38.

exporté[] en l'état".⁶³⁶ En raison de cette prescription juridique, les avantages, versements ou subventions accordés pour le sucre C, qui doit être exporté, constituent des subventions "à l'exportation" de ce produit. Il semble clair que si le producteur avait le choix de vendre soit sur le marché intérieur des CE, soit sur le marché mondial, la première possibilité serait plus attrayante, compte tenu du fait que le régime communautaire offrait un prix intérieur environ 3,5 fois supérieur au prix mondial du sucre soumis au quota A et 2,5 fois supérieur à celui du sucre soumis au quota B.⁶³⁷ La seule raison pour laquelle les producteurs de sucre C exportent ce sucre est qu'ils n'ont pas le droit de l'introduire sur le marché intérieur et encourrent de lourdes sanctions, conformément à l'article 13 du Règlement des CE, s'ils le font. Les producteurs décident de produire du sucre C parce qu'ils sont en mesure de l'exporter à des prix supérieurs à ses coûts variables moyens après avoir couvert une partie des coûts fixes grâce aux retombées des ventes des sucres A et B.

7.322 Le Groupe spécial constate que le versement à la production de sucre C sous la forme d'un transfert de ressources financières au moyen d'un subventionnement croisé résultant de l'application du régime communautaire applicable au sucre constitue un versement à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.

Ce versement par subventionnement croisé est-il financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics?

7.323 Les plaignants font observer que, comme dans l'affaire *Canada – Produits laitiers*, les mesures de contrôle des pouvoirs publics sont "indispensables" au transfert de ressources des consommateurs et des contribuables aux fabricants de sucre pour le sucre soumis aux quotas A et B et, par leur intermédiaire, aux cultivateurs de betteraves soumises aux quotas A et B.⁶³⁸

7.324 Le Groupe spécial rappelle que l'existence du "lien démontrable" et de la "connexion" évidente entre le "financement des versements" et la "mesure des pouvoirs publics" doit être établie pour que ces versements soient considérés comme des versements "en vertu d'une mesure de pouvoirs publics".⁶³⁹ Dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, l'Organe d'appel a indiqué que "l'article 9:1 c) "englob[ait] la totalité" des activités par lesquelles les pouvoirs publics "soumett[aient] les individus à des "règles", à un "contrôle" ou à une "supervision"". ⁶⁴⁰ En particulier, il a indiqué qu'une mesure des pouvoirs publics "réglementant la fourniture et le prix du lait sur le marché intérieur" pourrait être une "mesure" pertinente au titre de l'article 9:1 c).⁶⁴¹ Il a ajouté que "l'article 9:1 c) n'exige[ait] pas que les versements soient financés en vertu de quelque chose qui [était] "imposé" ou "ordonné" par les pouvoirs publics. Bien que le terme "mesure" couvre certainement les situations dans lesquelles les pouvoirs publics impos[aient] ou ordonn[aient] que des versements soient effectués, il couvr[ait] aussi d'autres situations qui ne donne[aient] pas lieu à une telle contrainte".^{642,643}

⁶³⁶ Article 13 1) du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil.

⁶³⁷ Voir LMC Data, pièce n° 1 du Brésil, tableau 3.4, page 22; et Datagro Report, pièce n° 1 du Brésil, tableau B.15 et tableau 5, page 29.

⁶³⁸ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 120.

⁶³⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 130; voir également le rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 113.

⁶⁴⁰ (note de bas de page de l'original) Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 112.

⁶⁴¹ (note de bas de page de l'original) *Ibid.*

⁶⁴² (note de bas de page de l'original) L'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture peut être opposé à l'article 9:1 e) de l'Accord sur l'agriculture, ainsi qu'à l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC, et aux points c), d), j) et k) de la Liste exemplative des subventions à l'exportation (la "Liste exemplative") de l'Accord SMC. Dans

7.325 L'examen par l'Organe d'appel du terme "financés" (en vertu d'une mesure des pouvoirs publics), qui se rapporte au "mécanisme ou [au] processus" mis en place par les pouvoirs publics, revêt une importance particulière dans le présent différend: *"Le terme désigne généralement le mécanisme ou le processus par lequel des ressources financières sont accordées pour permettre que des "versements" soient effectués."*⁶⁴⁴

7.326 Le Groupe spécial considère que la mesure des pouvoirs publics des Communautés européennes qui réglemente le marché intérieur du sucre accorde un subventionnement croisé aux ventes de sucre C qui, autrement, ne seraient pas effectuées ou seraient effectuées à perte. Les ventes de sucre soumis à quota qui procurent des recettes supérieures sur le marché intérieur financent effectivement une partie ou la totalité des coûts fixes du sucre C. Le sucre C bénéficie d'un subventionnement croisé par le biais de subventions directes, de mécanismes de soutien des prix et de mécanismes connexes pour le sucre soumis à quota, qui tous sont des instruments réglementaires du régime communautaire applicable au sucre. Les ventes de sucre C sont rentables à des prix qui ne dépassent guère les coûts variables moyens, parce que les ventes de sucre soumis aux quotas A et B qui procurent des recettes supérieures sur le marché intérieur "financent effectivement une part des ventes procurant des recettes inférieures en couvrant la portion des coûts fixes partagés imputables aux produits dont les prix sont plus bas".⁶⁴⁵

7.327 S'agissant de l'accès aux marchés, les Communautés européennes ont rappelé que l'expression "mesure des pouvoirs publics" figurant à l'article 9:1 c) recouvrait toute une série de mesures des pouvoirs publics⁶⁴⁶, y compris les tarifs d'importation.⁶⁴⁷ L'interprétation des plaignants impliquerait que, si des droits d'importation élevés avaient pour effet accessoire d'accorder un "financement croisé" aux exportations effectuées à un prix inférieur au coût de production total moyen, le Membre concerné ne pourrait faire autrement que d'abaisser le niveau de ses droits d'importation, même si ces droits étaient conformes aux consolidations tarifaires de ce Membre.

7.328 Le Groupe spécial est d'avis que la production de sucre C n'est pas accessoire. Il rappelle qu'il n'y a pas de producteurs indépendants produisant exclusivement du sucre C: la production de sucre C est uniquement le fait des producteurs de sucre soumis aux quotas A et B. Le régime communautaire applicable au sucre fournit aux producteurs de sucre des CE une incitation à produire du sucre C. Cette incitation repose sur le fait que, dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, si le producteur n'utilise pas la totalité du quota qui lui est attribué pour les sucres A et B, il court le risque de voir ce quota réattribué à un autre producteur de sucre. Des éléments de preuve indiquent qu'à l'origine, le sucre C était censé garantir l'utilisation intégrale du quota pour une campagne donnée et qu'il devrait représenter environ 6 pour cent de la production soumise à quota.⁶⁴⁸ Pour autant, la Cour des comptes des CE a indiqué qu'au cours des dernières campagnes, la production de sucre C avait représenté entre 11 et 21 pour cent de la production soumise à quota.⁶⁴⁹ Les éléments de preuve

ces dispositions, il y a quelque chose qui est d'une certaine manière imposé, ordonné ou contrôlé par les pouvoirs publics et qui est une composante de la subvention accordée par une tierce partie.

⁶⁴³ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 127 et 128.

⁶⁴⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 132.

⁶⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphes 139 et 140.

⁶⁴⁶ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 112.

⁶⁴⁷ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande II)*, paragraphe 144.

⁶⁴⁸ NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, page 117.

⁶⁴⁹ EC Commission Court of Auditors, Special Report No 9/2003, pièce n° 11 des plaignants, page 23, paragraphe 38.

démontrent que l'une des raisons de cette production excessive de sucre C est que les retombées des bénéfices tirés des ventes de sucre soumis aux quotas A et B permettent de couvrir les coûts fixes du sucre C et donc de le vendre de façon rentable à un prix supérieur à ses coûts variables moyens.⁶⁵⁰ Cela constitue un élément de preuve supplémentaire de l'avantage accordé aux producteurs de sucre C. Autrement, le sucre C ne serait pas produit en pareilles quantités dans le seul but de garantir que le quota attribué soit utilisé.

7.329 Le Groupe spécial rappelle que l'Organe d'appel a indiqué que le recours au soutien interne compatible avec les règles de l'OMC ne pouvait pas être sans limites:

"Toutefois, nous considérons que la distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'*Accord sur l'agriculture* serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles. En gros, les dispositions dudit accord relatives au soutien interne, associées à des niveaux élevés de protection tarifaire, permettent d'apporter un soutien important aux producteurs, par rapport aux limitations imposées par le biais des disciplines en matière de subventions à l'exportation. En conséquence, si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC."⁶⁵¹ (non souligné dans l'original)

7.330 De l'avis du Groupe spécial, le régime communautaire applicable au sucre est tel qu'il crée des incitations à outrepasser les limites ordinaires du soutien interne en encourageant les producteurs à produire plus de sucre pour l'exportation, afin de garantir qu'ils utilisent pleinement leurs quotas et de les empêcher de perdre l'accès aux quotas préférentiels. Plus important encore, en vertu des prix élevés demandés aux consommateurs des CE et de l'application des quotas A et B, ainsi que d'autres caractéristiques du régime communautaire applicable au sucre, les exportateurs de sucre C peuvent couvrir une partie importante de leurs coûts de production et effectuer des ventes à l'exportation rentables.

7.331 Le Groupe spécial est donc d'avis que les producteurs de sucre communautaires *financent* les ventes de sucre C à un prix inférieur au coût de production directement en participant au marché intérieur et en effectuant, au niveau interne, des ventes aux prix élevés réglementés par les Communautés européennes (et en achetant à prix réduit des betteraves C, comme cela a été indiqué précédemment). La mesure des pouvoirs publics des Communautés européennes contrôle presque tous les aspects de l'offre et de l'établissement du prix du sucre communautaire. Les Communautés européennes exercent ce contrôle grâce à une combinaison de prix d'intervention garantis, de quotas de production et de restrictions à l'importation qui limite la quantité de sucre soumis à quota pouvant être vendue sur le marché intérieur, et au prix intérieur élevé qui en découle pour le sucre soumis aux quotas A et B. Les ventes intérieures offrent des rendements rémunérateurs et attrayants aux producteurs. La mesure des pouvoirs publics contrôle l'offre de sucre communautaire grâce aux quotas, afin de protéger les prix intérieurs élevés qui se situent bien au-dessus du prix d'intervention.⁶⁵² De plus, les sanctions infligées aux producteurs de sucre qui détournent la production de sucre C vers le marché intérieur sont la preuve d'un contrôle supplémentaire de la part des pouvoirs publics. La collecte de cotisations à la production et l'octroi de restitutions à l'exportation participent également au contrôle très important exercé par les pouvoirs publics des CE.

⁶⁵⁰ NEI Report, pièce n° 2 des plaignants, pages 117 et 160.

⁶⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 91.

⁶⁵² LMC Data, pièce n° 1 du Brésil, tableaux 3.1 à 3.4, pages 18 à 22 et pièce n° 1 de l'Australie.

Enfin, l'imposition de tarifs d'importation élevés est une autre illustration de la mesure appliquée par les pouvoirs publics dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre.

7.332 En conséquence, le régime communautaire applicable au sucre utilise les bénéfices importants générés par le sucre soumis aux quotas A et B pour couvrir les coûts fixes du sucre C et, plus important encore, exige que le sucre C soit exporté et détourné du marché intérieur. Une fois encore, le système communautaire applicable au sucre n'a pas pour effet d'aboutir à la production de sucre C en quantités marginales ou superflues dans le simple but de garantir que les quotas soient pleinement utilisés. Au contraire, comme la Cour des comptes des CE l'a indiqué, au cours des dernières campagnes, la production de sucre C a représenté entre 11 et 21 pour cent de la production soumise à quota, soit une part importante de la production totale de sucre des Communautés européennes.⁶⁵³

7.333 De l'avis du Groupe spécial, le régime communautaire applicable au sucre et les avantages croisés qu'il crée sont donc les conséquences directes et prévisibles de mesures prises par les Communautés européennes au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, et non simplement des décisions de producteurs de sucre privés répondant à des incitations du marché.

7.334 Par conséquent, le Groupe spécial constate que la production du sucre C bénéficie d'un versement, par le biais d'un subventionnement croisé résultant de l'application du régime communautaire applicable au sucre; il y a versement sous la forme de transferts de ressources financières à l'exportation, *financé en vertu d'une mesure des pouvoirs publics*.

7.335 Conformément à l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial constate que les Communautés européennes n'ont pas démontré que les exportations de sucre C en dépassement des niveaux des engagements des Communautés européennes depuis 1995 et en particulier depuis la campagne de commercialisation 2000/01, ne sont pas subventionnées. En conséquence, les Communautés européennes agissent d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*.

5. Conclusion générale

7.336 Les plaignants ont présenté des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels les exportations de sucre des Communautés européennes dépassent les niveaux de leurs engagements depuis 1995 et en particulier depuis la campagne de commercialisation 2000/01.

7.337 Les plaignants ont également présenté des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels les producteurs/exportateurs de sucre équivalent ACP/Inde dépassant les niveaux des engagements des Communautés européennes reçoivent des subventions au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.338 Les plaignants ont présenté des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels les producteurs/exportateurs de sucre C dépassant les niveaux des engagements des Communautés européennes reçoivent des versements à l'exportation en vertu d'une mesure des pouvoirs publics: i) grâce aux ventes de betteraves C aux producteurs de sucre C à un prix inférieur à leurs coûts de production totaux; et ii) sous la forme de transferts de ressources financières, grâce à un subventionnement croisé résultant de l'application du régime communautaire applicable au sucre, au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*.

⁶⁵³ EC Commission Court of Auditors, Special Report No 9/2003, pièce n° 11 des plaignants, page 23, paragraphe 38.

7.339 À la lumière de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial conclut que les Communautés européennes n'ont pas démontré que leurs exportations de sucre C et de sucre (équivalent) ACP/Inde dépassant les niveaux de leurs engagements *ne sont pas subventionnées*.

7.340 Par conséquent, le Groupe spécial constate que les Communautés européennes ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* en accordant des subventions à l'exportation de sucre au sens de l'article 9:1 a) et 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* excédant les niveaux des engagements en matière de quantités spécifiés dans la section II de la Partie IV de leur Liste.

6. Interprétation et correction de la Liste des Communautés européennes à la lumière du document sur les modalités

a) Arguments des parties⁶⁵⁴

7.341 Les Communautés européennes considèrent que le document sur les modalités est un accord auquel sont parvenus tous les participants au Cycle d'Uruguay, à l'occasion de la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture*. En tant que tel, le document sur les modalités est pertinent comme "contexte" aux fins de l'interprétation des listes d'engagements de réduction, conformément à l'article 31.2 a) de la *Convention de Vienne*.

7.342 Pour les Communautés européennes, la lettre du Président du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés du 20 décembre 1993 officialisait l'entente entre les participants sur le fait que "ces modalités de négociation ne [seraient] pas utilisées comme base pour engager une procédure de règlement des différends au titre de l'*Accord instituant l'OMC*". Cela signifie que les Membres de l'OMC ne peuvent pas formuler d'allégations au titre du *Mémoire d'accord* sur la base de la violation du document sur les modalités. Cela ne signifie pas, toutefois, que le document sur les modalités est dénué de pertinence pour l'interprétation de l'*Accord sur l'agriculture*. Il s'agit là, comme nous l'avons indiqué plus haut, d'une question que le Groupe spécial doit trancher en tenant compte des dispositions pertinentes de la *Convention de Vienne*.

7.343 Pour les Communautés européennes, le fait que le document sur les modalités ne soit pas "juridiquement contraignant" n'empêche pas qu'il constitue un "accord" ou un "contexte". Ainsi, l'article 31.2 de la *Convention de Vienne* inclut, dans le "contexte", le "préambule" d'un traité qui, par définition, n'impose aucune obligation juridique. Les Communautés européennes ajoutent qu'en tout état de cause, le document sur les modalités a été rédigé dans des termes impératifs et était censé être contraignant. Ainsi, l'article premier du document sur les modalités indique ce qui suit:

"Des engagements contraignants et spécifiques dans les domaines de l'accès aux marchés, du soutien interne et de la concurrence à l'exportation seront établis conformément aux modalités énoncées ci-après."

7.344 Les Communautés européennes font observer que la "quantité de base" qui figure dans la Liste des CE fait partie du texte de l'*Accord sur l'OMC*. Elles affirment que les exportations totales de sucre au cours de la dernière campagne de commercialisation pour laquelle des données sont disponibles (octobre 2001-septembre 2002) s'élevaient à 2 443 600 tonnes⁶⁵⁵, soit 71 100 tonnes au-dessous du niveau de l'engagement final, tel qu'il a été recalculé au paragraphe 4.124 ci-dessus. Ainsi, le manquement aux engagements de réduction des Communautés européennes allégué par les plaignants résulterait exclusivement d'une erreur commise lors de l'établissement de leur Liste.

⁶⁵⁴ Voir également les paragraphes 4.122 et suivants.

⁶⁵⁵ Chiffre comprenant les exportations de sucre C et ajusté pour tenir compte du sucre ACP/Inde qui fait l'objet d'un plafond fixé à 1,6 million de tonnes (voir la section IV).

7.345 Par conséquent, les Communautés européennes font observer ce qui suit:

"[S]i le Groupe spécial constatait que le régime applicable au sucre C accorde des subventions à l'exportation excédant les engagements en matière de réduction, la seule solution compatible avec les prescriptions en matière de bonne foi consisterait pour les plaignants à consentir à ce que les engagements inscrits par les Communautés européennes dans leur Liste soient corrigés de manière à ce que les exportations de sucre C soient incluses dans les niveaux de base et à ce que les engagements annuels soient rectifiés en conséquence."⁶⁵⁶

7.346 Pour les plaignants, le document sur les modalités ne fournit pas de "contexte" au sens de l'article 31.2 de la *Convention de Vienne*, puisqu'il ne constitue pas un accord ayant rapport à l'*Accord sur l'agriculture* qui est intervenu à l'occasion de la conclusion de cet accord. Au lieu de cela, il constitue simplement une note informelle établie par le Président du Groupe sur l'accès aux marchés sous sa propre responsabilité pour aider les participants à élaborer les engagements spécifiques contraignants inclus dans les listes associées à l'*Accord sur l'agriculture*. Concernant l'article 31.2 b) de la *Convention de Vienne*, le document sur les modalités ne constitue pas un instrument ayant rapport à l'*Accord sur l'agriculture* établi à l'occasion de la conclusion de cet accord. Il ne représente pas un instrument établi par une ou plusieurs parties et, chose très importante, il a été élaboré au cours des dernières étapes de la négociation de l'Accord, non au moment de sa conclusion. Bien qu'il ne fournisse pas de "contexte" au sens de l'article 31.2 de la *Convention de Vienne*, le document sur les modalités fait bien partie des travaux préparatoires reconnus à l'article 32 de la *Convention de Vienne*, de l'*Accord sur l'agriculture*, puisqu'il a été élaboré dans le cadre du processus de négociation.

7.347 Pour les plaignants, les arguments des Communautés européennes selon lesquels le fait qu'elles n'ont pas inclus le sucre C dans le calcul de leurs niveaux de base constitue une erreur qu'elles devraient être autorisées à corriger, n'ont pas de fondement dans les *Accords de l'OMC* ni dans la jurisprudence de l'OMC. De plus, ils considèrent qu'au titre du *Mémoire d'accord*, le Groupe spécial n'est pas habilité à permettre aux Communautés européennes de "corriger" leur Liste.⁶⁵⁷ En outre, ils soutiennent que l'"erreur" des Communautés européennes n'est pas "excusable" parce que "la décision concernant la façon d'inscrire le soutien dans les listes devait en fin de compte être tranchée par chaque Membre, sur la base de sa propre interprétation de l'application des projets de dispositions aux régimes existant dans chaque secteur. C'était au Membre établissant la liste, les CE en l'espèce, d'assurer tout risque concernant de prétendues "sous-estimations" des dépenses et des quantités de la période de base".⁶⁵⁸

b) Évaluation par le Groupe spécial

7.348 Le Groupe spécial rappelle tout d'abord que les participants au Cycle d'Uruguay ont présenté des projets de listes essentiellement sur la base des modalités du projet d'Acte final de 1991. Il note également que le document sur les modalités a été publié pour la première fois en 1991, puis a été révisé en 1993 alors que des discussions, entre autres sur la portée de la note de bas de page insérée dans la Liste des CE, se sont poursuivies après cette date et même après que les Communautés européennes eurent présenté leur Liste finale en mars 1994. La version du document sur les modalités (MTN.GNG/MA/W/24) à laquelle les parties font référence a été établie après la conclusion des négociations, le 15 décembre 1993, à des fins de vérification.

⁶⁵⁶ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 142.

⁶⁵⁷ Deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 4, et deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphes 126 à 131.

⁶⁵⁸ Deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphe 132.

7.349 Le Groupe spécial rappelle en outre que le document sur les modalités ne peut être la base d'une procédure de règlement des différends au titre de l'*Accord sur l'OMC*. Il rappelle également que dans l'affaire *CE – Bananes III*, les Communautés européennes ont souligné qu'[i]l ne faisait pas de doute que c'était délibérément que les principes directeurs pour l'établissement des listes dans le secteur agricole avaient été omis de l'*Accord sur l'agriculture*'.⁶⁵⁹ L'Organe d'appel a également indiqué ce qui suit: "Nous notons en outre que l'*Accord sur l'agriculture* ne fait pas référence au document *Modalités ...*".⁶⁶⁰

7.350 Il apparaît clairement que ledit document sur les modalités n'est pas un accord visé et ne peut donc pas prévoir de droit ni d'obligation pour les Membres dans le cadre de l'OMC. Néanmoins, il pourrait être pertinent pour l'interprétation de l'*Accord sur l'agriculture*, y compris les listes des Membres.

7.351 Le Groupe spécial est d'avis que même si, pour les besoins de l'argumentation, le document sur les modalités doit être considéré comme un "contexte", au sens de l'article 31.2 de la *Convention de Vienne*, et même s'il devient évident que les Communautés européennes n'ont pas tenu compte de leurs subventions en faveur du sucre C dans le calcul de leur quantité de base pour les subventions à l'exportation, cela n'implique pas nécessairement que les Communautés européennes sont maintenant autorisées à recalculer leur quantité de base.

7.352 Quand bien même il y aurait des éléments de preuve manifestes montrant que, si les Communautés européennes avaient su que le sucre C était subventionné, elles auraient augmenté leur quantité de base pour inclure des subventions additionnelles en faveur du sucre C, le fait qu'elles ne l'ont pas fait à ce moment-là ne les autorise pas, en lui-même et à lui seul, à demander à corriger leur Liste aujourd'hui. Les Membres de l'OMC n'étaient pas *obligés* de maintenir des subventions à l'exportation, ils étaient seulement *autorisés* à les maintenir en tant qu'exceptions à la prohibition prévue aux articles 8 et 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Même si l'interprétation donnée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers* est nouvelle, comme l'ont suggéré les Communautés européennes⁶⁶¹, il n'en reste pas moins que le présent Groupe spécial est lié par le libellé de l'Accord de l'OMC et qu'il n'est pas compétent pour évaluer si les Communautés européennes ont, à ce moment-là, mal interprété l'étendue de leurs obligations.

7.353 De l'avis du Groupe spécial, l'affirmation des Communautés européennes selon laquelle, compte tenu des circonstances, la seule solution consiste pour les plaignants à consentir à la correction ou à la révision de la Liste des Communautés européennes n'est pas une question que le Groupe spécial est habilité à traiter car elle dépasse la portée d'une recommandation d'un groupe spécial qui, d'après l'article 19:1 du *Mémoire d'accord*, devrait se limiter à recommander que le Membre concerné "rende [la mesure] conforme [à l'*Accord sur l'agriculture*]".⁶⁶² Le Groupe spécial n'est pas habilité, au titre du *Mémoire d'accord*, à forcer les plaignants à consentir à une telle correction ou révision de la Liste des Communautés européennes.

7.354 Par conséquent, le présent Groupe spécial peut seulement recommander que les Communautés européennes mettent leurs mesures en conformité avec l'*Accord sur l'agriculture*. De l'avis du Groupe spécial, cette question a un caractère multilatéral et ne devrait pas être tranchée dans

⁶⁵⁹ Rapport du Groupe spécial *CE – Bananes III*, paragraphe 4.99.

⁶⁶⁰ (note de bas de page de l'original) Modalités de l'établissement d'engagements contraignants et spécifiques s'inscrivant dans le cadre du programme de réforme, MTN.GNG/MA/W/24, 20 décembre 1993.

⁶⁶¹ À l'inverse, l'interprétation donnée par l'Organe d'appel de l'article 9:1 c) semblerait être non pas un fait juridique nouveau, mais une confirmation ou une clarification de ladite disposition.

⁶⁶² L'article 19:1 du *Mémoire d'accord* prévoit ce qui suit: "Dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé, il recommandera que le Membre concerné la rende conforme audit accord. Outre les recommandations qu'il fera, le groupe spécial ou l'Organe d'appel pourra suggérer au Membre concerné des façons de mettre en œuvre ces recommandations."

le cadre du règlement des différends. Il note que les Membres sont libres de négocier et de s'entendre sur une révision de la Liste des CE ou sur une dérogation à cet égard.

F. ARTICLE 10:1 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

1. Arguments des parties⁶⁶³

7.355 Les plaignants ont fait observer que si le Groupe spécial décidait que les exportations de sucre C n'étaient pas subventionnées par des versements financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture*, il devrait, à titre subsidiaire, examiner les allégations qu'ils avaient formulées au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

2. Évaluation par le Groupe spécial

7.356 Puisque le Groupe spécial a constaté que les Communautés européennes agissaient d'une manière incompatible avec les articles 3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, en accordant aux producteurs/exportateurs de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde des versements à l'exportation financés en vertu du régime communautaire applicable au sucre, au sens de l'article 9:1 a) et c) de l'*Accord sur l'agriculture*, qui excèdent le niveau de l'engagement des Communautés européennes, ces subventions *ne peuvent pas*, par définition, être des "subventions à l'exportation qui ne sont *pas* énumérées au paragraphe 1 de l'article 9", comme prescrit à l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.⁶⁶⁴ À cet égard, le Groupe spécial se réfère à la constatation suivante formulée par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*:

"Il ressort clairement de la clause introductive de l'article 10:1 que cette disposition a un caractère supplétif par rapport à l'article 9:1 de l'*Accord sur l'agriculture*. Si une mesure est une subvention à l'exportation énumérée à l'article 9:1, elle ne peut pas être simultanément une subvention à l'exportation au sens de l'article 10:1."⁶⁶⁵

7.357 Le Groupe spécial ne voit donc aucune raison d'examiner les allégations formulées par les plaignants au titre de l'article 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*.

G. ANNULATION OU RÉDUCTION D'AVANTAGES

1. Arguments des parties

7.358 Le Groupe spécial rappelle que les arguments des parties sont résumés aux paragraphes 4.267 à 4.284 ci-dessus.

7.359 À titre subsidiaire, les Communautés européennes ont aussi fait observer que même si l'exportation de sucre C et la note de bas de page concernant le sucre ACP/Inde entraînaient une violation des articles 3:3, 8 ou 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture*, cette violation n'annulerait ni ne compromettrait aucun avantage revenant aux parties plaignantes.

7.360 Les Communautés européennes ont estimé que l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* indiquait clairement que si la constatation de l'existence d'une violation d'un accord visé donnait lieu à une présomption d'annulation ou de réduction d'avantages résultant de cet accord, la partie défenderesse avait la possibilité de réfuter cette présomption. De l'avis des Communautés

⁶⁶³ Voir la section IV.D.2 ci-dessus.

⁶⁶⁴ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers*, paragraphe 124.

⁶⁶⁵ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 121.

européennes, le sens ordinaire de l'expression "incidence défavorable" à l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord* n'exigeait pas de la partie défenderesse qu'elle démontre que la violation alléguée n'avait eu aucun effet réel sur les exportations des plaignants pour établir l'absence d'une telle incidence. Les Communautés européennes estimaient qu'elles avaient démontré que les plaignants n'avaient subi aucune "incidence défavorable" parce qu'ils n'avaient pas pu s'attendre à ce que les Communautés européennes cessent d'exporter du sucre C.

7.361 Les Communautés européennes ont fait valoir que si elles devaient réduire leurs exportations de sucre de 60 pour cent, comme le demandaient les plaignants, elles feraient beaucoup plus qu'éliminer une quelconque "incidence défavorable". Elles estimaient que, si malgré tout le Groupe spécial était d'avis que les plaignants étaient en droit de s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent leurs exportations de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde, ces attentes seraient limitées à une réduction de 21 pour cent, comme prévu dans le document sur les modalités en ce qui concerne toutes les subventions à l'exportation, et ne porteraient pas sur leur élimination totale. En conséquence, la violation alléguée des articles 3, 8 et 10:1 de l'*Accord sur l'agriculture* annulerait ou compromettrait des avantages revenant aux plaignants dans la mesure uniquement où le volume actuel des exportations subventionnées dépassait 79 pour cent de la quantité des exportations subventionnées effectuées au cours de la période de base.

7.362 Les plaignants considéraient que le manquement des CE à leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* avait établi *prima facie* qu'ils avaient subi une annulation et une réduction d'avantages. Ils convenaient avec les Communautés européennes que, conformément à l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord*, les Communautés européennes, en tant que partie défenderesse, pouvaient réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages, mais faisaient observer que, pour ce faire, elles devaient, au titre de l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord*, établir que leur infraction aux règles n'avait pas eu "une incidence défavorable" sur le ou les plaignants.

7.363 En outre, les plaignants ont fourni des éléments de preuve selon lesquels le régime communautaire applicable au sucre entraînait pour eux des pertes. Ils se sont référés à une étude réalisée par Oxfam en mars 2004⁶⁶⁶ qui avait calculé, en se fondant sur les exportations de 2002, que le régime communautaire applicable au sucre avait causé des pertes immédiates se montant pour cette seule année à 494 millions de dollars pour le Brésil et à 151 millions de dollars pour la Thaïlande. Le Brésil a fait observer que cela constituait une grave annulation ou réduction d'avantages selon n'importe quel critère raisonnable. Les plaignants se sont aussi référés au présent rapport qui indiquait le coût du régime communautaire applicable au sucre pour l'Afrique du Sud et un certain nombre d'autres pays en développement, et ils ont rappelé que le Groupe spécial avait entendu les témoignages directs de la Colombie et du Paraguay, en tant que tierces parties, qui disaient que ce régime leur causait du tort aussi.⁶⁶⁷

7.364 Les Communautés européennes ont répondu que les arguments des plaignants ne tenaient pas compte de l'idée maîtresse de leur défense, qui était précisément que les plaignants ne pouvaient "légitimement s'attendre" à ce que les Communautés européennes cessent leurs exportations de sucre C. Au plus, les plaignants auraient pu s'attendre à ce que les Communautés européennes réduisent ces exportations de 21 pour cent (en quantité) comme convenu dans le document sur les modalités.

7.365 Toutes les parties convenaient que l'annulation ou la réduction d'avantages qui, d'après les allégations, était subie par suite des incompatibilités avec les règles de l'OMC du régime

⁶⁶⁶ Pièce n° 12 de l'Australie, pages 2 et 28.

⁶⁶⁷ Déclaration finale du Brésil à la deuxième réunion de fond du Groupe spécial, paragraphe 2, déclaration orale de la Colombie, paragraphe 2 et déclaration orale du Paraguay, paragraphe 2.

communautaire applicable au sucre ne varieraient pas selon l'accord particulier violé.⁶⁶⁸ Les plaignants ont toutefois précisé que si les éléments d'une violation au titre de l'*Accord sur l'agriculture* et de l'*Accord SMC* étaient établis, alors ils étaient en droit de recourir aux mesures correctives prévues par chaque accord en cas d'annulation ou de réduction d'avantages, à condition qu'il n'y ait pas chevauchement ou répétition des mesures correctives effectivement imposées.

2. Évaluation par le Groupe spécial

7.366 Le Groupe spécial rappelle le texte de l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* qui dispose que la présomption *prima facie* d'annulation et de réduction d'avantages peut être réfutée:

"Dans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage. En d'autres termes, il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres Membres parties à l'accord visé, et *il appartiendra alors au Membre mis en cause d'apporter la preuve du contraire.*" (pas d'italique dans l'original)

7.367 Le Groupe spécial rappelle en outre que dans l'affaire *CE – Bananes III*, l'Organe d'appel a fait observer que les Communautés européennes, dans leur appel, avaient tenté de "réfuter la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages en faisant valoir que les États-Unis n'[avaient] jamais exporté une seule banane vers la Communauté européenne, et qu'ils ne pourraient, par conséquent, souffrir aucun dommage commercial". L'Organe d'appel avait déclaré ce qui suit:

"[N]ous notons que les deux questions que sont l'annulation ou la réduction d'avantages et la qualité pour agir des États-Unis sont étroitement liées ... [I]l est avancé deux arguments que le Groupe spécial a bien pu avoir à l'esprit lorsqu'il est parvenu à ses conclusions relatives à l'annulation ou à la réduction d'avantages. L'un est que les États-Unis sont producteurs de bananes et que leur intérêt potentiel à l'exportation ne peut être exclu; l'autre est que le marché intérieur des bananes, aux États-Unis, pourrait être affecté par le régime communautaire applicable aux bananes et par ses effets sur les approvisionnements mondiaux et les prix mondiaux des bananes ... *Il sont ... pertinents s'agissant de savoir si les Communautés européennes ont réfuté la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages.* (pas d'italique dans l'original)

Tout aussi pertinent est le rapport du Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*, auquel le Groupe spécial s'est référé. Dans cette affaire, le Groupe spécial a examiné si des mesures qui "n'ont qu'un effet négligeable sur le volume des exportations ... annulent [ou] compromettent les avantages résultant ... du paragraphe 2 de l'article III ...". Le Groupe spécial a conclu (confirmant ainsi les vues des précédents groupes spéciaux) ce qui suit:

"... on ne saurait interpréter la première phrase du paragraphe 2 de l'article III comme visant à protéger le volume d'exportations escompté; ce qu'elle protège, c'est le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux. Tout changement de ce rapport compétitif contraire à cette disposition doit par conséquent être considéré *ipso facto* comme annulant ou compromettant des avantages conférés par l'Accord général. Le fait d'établir qu'une mesure incompatible avec la première phrase du paragraphe 2 de

⁶⁶⁸ Réponses des parties à la question n° 2 du Groupe spécial.

l'article III n'a pas d'effets ou n'a que des effets négligeables ne suffirait pas, de l'avis du Groupe spécial, à prouver que les avantages conférés par cette disposition n'ont pas été annulés ou compromis, même si une réfutation dans ce sens était en principe permise."⁶⁶⁹

Dans l'affaire *États-Unis – Fonds spécial*, le Groupe spécial a décidé par la suite, en se fondant sur les raisons juridiques qu'il avait exposées, de "*ne pas examiner les argumentations des parties relatives aux effets sur le commerce de l'écart entre les taux d'imposition*". *Le raisonnement suivi dans l'affaire États-Unis – Fonds spécial est également applicable en l'espèce.*"⁶⁷⁰ (pas d'italique dans l'original)

7.368 Le Groupe spécial note également que dans l'affaire *Turquie – Textiles*, la Turquie a fait valoir que même si ses restrictions quantitatives à l'importation de textiles et de vêtements en provenance d'Inde constituaient une violation du droit de l'OMC, l'Inde n'avait subi aucune annulation ou réduction de ses avantages dans le cadre de l'OMC au sens de l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord* parce que les importations de textiles et de vêtements en provenance d'Inde avaient augmenté depuis que les mesures en cause prises par la Turquie étaient entrées en vigueur. Le Groupe spécial avait rejeté cet argument dans une constatation qui n'avait pas été examinée par l'Organe d'appel:

"Nous sommes d'avis qu'il n'est pas possible de dissocier l'incidence des restrictions quantitatives de celle d'autres facteurs. Nous reconnaissons les efforts déployés par la Turquie pour libéraliser son régime d'importation à l'occasion de l'établissement de son union douanière avec les Communautés européennes, mais il nous semble que *même si la Turquie devait démontrer que les exportations indiennes totales de vêtements et de textiles vers son territoire se sont accrues par rapport aux années antérieures, cela ne suffirait pas pour réfuter la présomption d'annulation et de réduction d'avantages causée par l'existence de restrictions à l'importation incompatibles avec les règles de l'OMC. En fait, à tout le moins, la question est de savoir si les exportations ont été ce qu'elles auraient été s'il n'y avait eu aucune restriction quantitative incompatible avec les règles de l'OMC à l'encontre d'importations en provenance d'Inde.* Par conséquent, nous estimons que même si la présomption établie conformément à l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord* était réfutable, la Turquie ne nous a pas communiqué assez de renseignements pour écarter la présomption que l'imposition de ces restrictions à l'importation sur 19 catégories de produits textiles et de vêtements a annulé et compromis les avantages dont bénéficie l'Inde dans le cadre du GATT/de l'OMC."671 (pas d'italique dans l'original)

7.369 Les Communautés européennes citent les constatations formulées par l'Organe d'appel dans l'affaire *Inde – Brevets (États-Unis)*, pour conclure que l'existence d'une annulation ou d'une réduction d'avantages devrait être évaluée au regard des attentes légitimes des plaignants. Le Groupe spécial rappelle que dans cette affaire, l'Organe d'appel avait rejeté la conclusion du Groupe spécial selon laquelle la protection des "attentes légitimes" était utilisée dans l'acquis du GATT comme un principe d'interprétation.⁶⁷² Dans ce contexte, l'Organe d'appel avait indiqué clairement que les "attentes

⁶⁶⁹ (note de bas de page de l'original) Rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Fonds spécial*, paragraphe 5.1.9.

⁶⁷⁰ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphes 251 à 253.

⁶⁷¹ Rapport du Groupe spécial *Turquie – Textiles*, paragraphe 9.204.

⁶⁷² Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 39 à 42. L'Organe d'appel avait considéré dans cette affaire que le Groupe spécial avait confondu deux concepts différents découlant de la pratique antérieure du GATT: i) la protection des attentes des parties contractantes quant au rapport compétitif entre leurs produits et les produits des autres parties contractantes (dans le contexte de plaintes pour violation formulées au titre des articles III et XI du GATT) et ii) la protection des attentes raisonnables des parties

légitimes des parties à un traité ressort[aient] de l'énoncé du traité lui-même" mais que cette démarche ne devrait pas permettre "d'imputer à un traité des termes qu'il ne cont[enait] pas ou d'inclure dans un traité des concepts qui n'y étaient pas prévus".⁶⁷³ Qui plus est, dans ce différend, le Groupe spécial et l'Organe d'appel avaient choisi de se fonder sur les attentes pour établir l'existence d'une violation⁶⁷⁴, alors qu'en l'espèce, l'argumentation des Communautés européennes renvoie à l'annulation ou à la réduction d'avantages qui peuvent ou non résulter d'une violation établie.

7.370 De l'avis du Groupe spécial, le fait pour les Communautés européennes de se fonder sur l'existence ou l'absence d'attentes générales de la part des plaignants ne suffit pas à réfuter la présomption d'annulation d'avantages conformément à l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord*, une fois que l'existence d'une violation a été démontrée.⁶⁷⁵ Les plaignants, comme tous les Membres, s'attendaient légitimement à ce que le rapport compétitif de leur sucre ne soit pas annulé ou compromis par les subventions à l'exportation des Communautés européennes qui excédaient le niveau leur engagement. Les plaignants s'attendaient aussi légitimement à ce que les Communautés européennes respectent l'*Accord sur l'agriculture*, y compris l'obligation des Communautés européennes de ne pas accorder de subventions à l'exportation qui excèdent le niveau de leur engagement.

7.371 Le Groupe spécial rappelle que les flexibilités prévues à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture* constituent une exception à la prohibition générale des subventions à l'exportation énoncée aux articles 8 et 3:3 de l'*Accord sur l'agriculture*. Par conséquent, les Communautés européennes avaient le droit, mais n'étaient pas obligées, de maintenir des subventions à l'exportation si elles les avaient inscrites sur leur Liste et si elles respectaient leur engagement de réduction conformément à l'article 9:2 b) iv) de l'*Accord sur l'agriculture*. Les plaignants étaient en droit de s'attendre à ce que les Communautés européennes mettent fin aux subventions à l'exportation en place ou les réduisent avant le Cycle d'Uruguay.

7.372 En outre, le Groupe spécial note que les Communautés européennes n'ont pas réfuté les éléments de preuve présentés par les plaignants au sujet du volume d'échanges perdu par les plaignants du fait du régime communautaire applicable au sucre. Le Groupe spécial rappelle que "un commencement de preuve, en l'absence de réfutation effective par l'autre partie, fait obligation au groupe spécial, en droit, de statuer en faveur de la partie fournissant le commencement de preuve".⁶⁷⁶

7.373 Le Groupe spécial est donc d'avis que les Communautés européennes n'ont pas effectivement réfuté l'allégation des plaignants selon laquelle les violations commises par les Communautés européennes annulaient ou compromettaient les avantages auxquels ils pouvaient prétendre. En particulier, les Communautés européennes n'ont pas présenté d'éléments de preuve factuels suffisants pour indiquer que les plaignants ne subissaient pas une "incidence défavorable" du fait des

contractantes concernant les concessions en matière d'accès aux marchés (dans le contexte de plaintes en situation de *non-violation* formulées au titre de l'article XXIII:1 b) du GATT).

⁶⁷³ Rapport de l'Organe d'appel *Inde – Brevets (États-Unis)*, paragraphes 43 à 45.

⁶⁷⁴ Première communication écrite des Communautés européennes, paragraphe 147.

⁶⁷⁵ Le Groupe spécial rappelle que l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord* codifie la pratique du GATT instituant la même présomption. Le Groupe spécial rappelle aussi qu'une telle présomption n'a jamais été réfutée, sauf dans le rapport exceptionnel du Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*. Dans l'affaire *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, le Groupe spécial a reconnu que les États-Unis avaient réfuté une présomption *prima facie* parce qu'il a constaté que les États-Unis avaient déjà légalement mis fin à la violation *prima facie* de l'article 304. Dans ce cas, le Bureau exécutif des États-Unis avait fait la promesse "impérative" de mettre les déterminations au titre de l'article 304 en conformité avec ses obligations dans le cadre de l'OMC (dans l'Énoncé des mesures administratives). Cela, d'après le Groupe spécial, *prima* sur la violation *prima facie* constatée précédemment. Voir le rapport du Groupe spécial *États-Unis – Article 301, Loi sur le commerce extérieur*, paragraphes 7.109 à 7.113.

⁶⁷⁶ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphe 104.

exportations communautaires de sucre C et de sucre équivalent ACP/Inde en dépassement du niveau de l'engagement des Communautés européennes. Le fait que les plaignants n'ont pas présenté plus tôt leurs allégations ne dispense pas les Communautés européennes de fournir des arguments et éléments de preuve suffisants pour réfuter la présomption visée à l'article 3:8 du *Mémorandum d'accord*.

7.374 Par conséquent, le Groupe spécial constate que les violations de l'*Accord sur l'agriculture* commises par les Communautés européennes ont annulé ou compromis les avantages auxquels les plaignants pouvaient prétendre au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

H. ARTICLE 3 DE L'*ACCORD SMC*

1. Arguments des parties

7.375 Les arguments des parties sont résumés aux paragraphes 4.232 à 4.266 du présent rapport.

7.376 Les plaignants font observer que les subventions à l'exportation accordées en ce qui concerne les exportations de sucre soumis à quota, de sucre équivalent ACP/Inde et de sucre C étaient des subventions prohibées au titre de l'*Accord SMC*. Plus précisément, les plaignants ont allégué que le régime communautaire applicable au sucre accordait des subventions qui équivalaient à une subvention à l'exportation énumérée au point d) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation figurant à l'Annexe I de l'*Accord SMC* (dénommée ci-après la "Liste exemplative" de l'*Accord SMC*) et que la restitution à l'exportation du sucre "équivalent" ACP/Inde équivalait à une subvention à l'exportation énumérée au point a) de la même Liste exemplative. En outre, l'Australie et le Brésil ont allégué que le régime communautaire applicable au sucre était aussi à un autre titre incompatible avec l'article 3:2 de l'*Accord SMC*.

7.377 Les Communautés européennes ont fait valoir que l'*Accord SMC* n'était pas applicable aux produits agricoles. Elles ont évoqué, entre autres choses, l'article 21:1 de l'*Accord sur l'agriculture* et allégué que cette disposition avait été interprétée par l'Organe d'appel comme signifiant que les autres accords de l'Annexe IA s'appliquaient "sauf dans la mesure où l'*Accord sur l'agriculture* cont[enait] des dispositions spécifiques traitant expressément du même sujet."⁶⁷⁷ Les Communautés européennes ont soutenu qu'il était clair que l'*Accord sur l'agriculture* contenait des dispositions spécifiques traitant expressément du "même sujet".⁶⁷⁸ Pour les Communautés européennes, appliquer l'*Accord SMC*, et spécifiquement la prohibition des subventions à l'exportation, aux subventions à l'exportation de produits agricoles (même celles qui étaient accordées d'une manière incompatible avec l'*Accord sur l'agriculture*) porterait atteinte à la spécificité du régime agricole et au processus de réforme progressif auquel tous les Membres avaient adhéré.

7.378 Les plaignants ont dit à plusieurs reprises qu'il y avait essentiellement trois différences entre la mesure corrective, et la mise en œuvre des recommandations et décisions, prévue aux articles 19 à 21 du *Mémorandum d'accord* et celle qui était prévue à l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, lesquelles concernaient la nature de la mesure corrective, le délai et les aspects procéduraux. Parmi ces différences, la dernière revêtait une importance particulière pour les plaignants dans le but d'éviter de nouvelles négociations avec les Communautés européennes et éventuellement une procédure d'arbitrage longue et complexe pour régler une question qui pourrait et devrait être réglée par le présent Groupe spécial.

⁶⁷⁷ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 155.

⁶⁷⁸ Pour les Communautés européennes, cela ne viderait néanmoins pas l'article 13 c) de son sens parce que l'article 13 en général et l'article 13 c) en particulier visaient à préciser la relation entre les deux accords pendant une période spécifique (la période de mise en œuvre de neuf ans pour l'article 13).

7.379 Les Communautés européennes ont répondu que l'application de l'article 4.7 de l'*Accord SMC* reviendrait à annuler les droits des Membres de l'OMC au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

2. Évaluation par le Groupe spécial

7.380 Le Groupe spécial rappelle que, dans le présent différend, il a suivi l'ordre d'examen proposé par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)* en ce qui concerne l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC*; l'Organe d'appel avait déclaré que l'article 3.1 de l'*Accord SMC* "indi[quait] ... que la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une subvention à l'exportation alléguée pour des produits agricoles [devait] être examinée, en premier lieu, au regard de l'*Accord sur l'agriculture*."⁶⁷⁹ Cette approche a obtenu le soutien de toutes les parties au présent différend.⁶⁸⁰

7.381 Le Groupe spécial a déjà constaté que le régime communautaire applicable au sucre était incompatible avec les obligations des Communautés européennes en matière de subventions à l'exportation au titre aussi bien de l'article 3:3 que de l'article 8 (par le biais de l'article 9:1 a) et 9:1 c)) de l'*Accord sur l'agriculture*. En principe, par conséquent, le Groupe spécial *pourrait* aussi examiner les allégations des plaignants selon lesquelles le régime, ou certaines de ses parties, constitue une subvention à l'exportation incompatible avec l'article 3 de l'*Accord SMC*, conformément à son mandat. La question qui se pose est de savoir si le Groupe spécial *devrait* examiner ces allégations, ou s'il devrait plutôt appliquer le principe d'économie jurisprudentielle.

7.382 Le Groupe spécial rappelle que l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie – Saumons*, mentionnée précédemment par les parties, avait précisé les cas où le principe d'économie jurisprudentielle pouvait être appliqué et avait mis en garde contre un règlement seulement partiel de la question en cause par un groupe spécial:

"Le principe d'économie jurisprudentielle doit être appliqué en gardant à l'esprit le but du système de règlement des différends. *Ce but est de régler la question en cause et "d'arriver à une solution positive des différends". Ne régler que partiellement la question en cause ne représenterait pas une véritable économie jurisprudentielle.* Un groupe spécial doit examiner les allégations au sujet desquelles il est nécessaire d'établir une constatation pour que l'ORD puisse faire des recommandations et prendre des décisions suffisamment précises, auxquelles le Membre pourra donner suite rapidement, "pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres"." (pas d'italique dans l'original)⁶⁸¹

Même si le différend *Australie – Saumons* ne concernait pas une allégation formulée au titre de l'*Accord SMC*, nous pensons que les principes qu'il a contribué à établir au sujet de l'application du principe d'économie jurisprudentielle sont pertinents pour le système de règlement des différends de l'OMC en général.

7.383 Les plaignants allèguent que le Groupe spécial est en droit d'examiner leurs allégations concernant les subventions à l'exportation au titre de l'article 3 de l'*Accord SMC* parce que le régime communautaire applicable au sucre est incompatible avec les engagements en matière de subventions

⁶⁷⁹ Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 124.

⁶⁸⁰ Voir par exemple la deuxième communication écrite du Brésil, paragraphe 75.

⁶⁸¹ Rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 223.

à l'exportation pris par les Communautés européennes au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.⁶⁸² Logiquement, il semblerait donc que les Communautés européennes, en mettant pleinement en œuvre la recommandation de l'ORD concernant la mise en conformité du régime communautaire applicable au sucre avec leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*, écarteraient aussi la possibilité, dans le contexte d'une procédure d'examen au titre de l'article 21:5 du *Mémoire d'accord*, d'une quelconque constatation d'incompatibilité du régime avec les disciplines relatives aux subventions à l'exportation de l'*Accord SMC*. En conséquence, les constatations du Groupe spécial au titre de l'*Accord sur l'agriculture* devraient être suffisantes pour régler pleinement la question en cause.

7.384 Les plaignants semblent être d'avis que le Groupe spécial doit examiner leurs allégations concernant les subventions à l'exportation au titre de l'article 3 de l'*Accord SMC* afin qu'ils puissent retirer les avantages liés à une recommandation au titre de l'article 4.7 dudit accord visant à ce que les Communautés européennes retirent la subvention "sans retard", et spécifiant le délai dans lequel la mesure doit être retirée. Ils soulignent à cet égard que l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie - Saumons* a évoqué la nécessité d'établir les constatations nécessaires pour assurer la mise en conformité *dans les moindres délais*. La question se pose de savoir si le présent Groupe spécial est habilité à formuler une telle recommandation et à spécifier un tel délai dans les présentes circonstances.⁶⁸³ En tout état de cause, le Groupe spécial croit comprendre que la préoccupation de l'Organe d'appel dans l'affaire *Australie - Saumons* était de faire en sorte que les constatations d'un groupe spécial soient suffisamment complètes pour informer le Membre de *la nature* de ce qu'il fallait faire plutôt que du *moment* où il fallait le faire. Le Groupe spécial doute que l'Organe d'appel ait estimé que l'application des règles normales concernant le délai de mise en œuvre, applicables dans la plupart des différends de l'OMC, ne constituerait pas une mise en conformité "dans les moindres délais", et il ne croit pas que le raisonnement de l'Organe d'appel lui prescrive de statuer sur des allégations qui ne sont pas nécessaires pour régler pleinement la question dont il est saisi dans le seul but d'obtenir ce qui pourrait être – mais pas nécessairement – une mise en conformité dans des délais plus courts.

7.385 Faisant référence à l'article 19:2 du *Mémoire d'accord*, l'Australie soutient que la décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle à l'égard des allégations formulées par les plaignants au titre de l'*Accord SMC* diminuerait ses droits au titre d'un accord visé s'agissant du délai de mise en œuvre dans le cas où ses allégations aboutiraient. Le Groupe spécial note qu'en vertu de l'article 4.7 de l'*Accord SMC*, un groupe spécial formulera sa recommandation, y compris en ce qui concerne le délai pour la mettre en œuvre, "[s]il est constaté que la mesure en question est une subvention prohibée". De même, l'article 19:1 du *Mémoire d'accord* dispose qu'un groupe spécial formulera sa recommandation "[d]ans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel conclura qu'une mesure est incompatible avec un accord visé". Si ces dispositions régissent les obligations des groupes spéciaux lors de l'établissement de constatations d'incompatibilité, elles n'empêchent pas, selon le Groupe spécial, les groupes spéciaux d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle dans les circonstances appropriées. Par conséquent, le Groupe spécial ne pense pas que sa décision d'appliquer le principe d'économie jurisprudentielle en l'espèce diminue les droits de l'Australie au sens de l'article 19:2 du *Mémoire d'accord*.

7.386 Enfin, le Groupe spécial note que les plaignants n'ont pas énoncé leurs allégations au titre de l'article 3 de l'*Accord SMC* d'une manière aussi claire et dénuée d'ambiguïté qu'au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. En fait, les plaignants se sont concentrés sur leurs allégations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*. Les groupes spéciaux sont tributaires de la participation active des parties pour clarifier

⁶⁸² Deuxième communication écrite du Brésil, titre F et paragraphes 75 et 76; première communication écrite de la Thaïlande, paragraphe 113, première communication écrite de l'Australie, paragraphes 189 à 193 et deuxième communication écrite de l'Australie, paragraphes 67 à 71 et 100 et 101.

⁶⁸³ Voir le rapport du Groupe spécial *Canada - Produits laitiers (article 21:5 - États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 6.99.

et développer les questions présentées dans un différend. Le Groupe spécial estime que les importantes questions soulevées au titre de l'*Accord SMC* en l'espèce seraient tranchées dans de meilleures conditions dans une affaire où l'argumentation des parties les concernant serait plus étoffée. À cet égard, le Groupe spécial note en particulier que nombre des références des plaignants à l'*Accord SMC* ont été faites dans le *contexte* de leurs allégations au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

7.387 Pour ces raisons, le Groupe spécial applique le principe d'économie jurisprudentielle et s'abstient d'examiner les allégations concernant les subventions à l'exportation formulées par les plaignants au titre de l'article 3 de l'*Accord SMC*.

VIII. CONCLUSIONS, RECOMMANDATION ET SUGGESTION

A. CONCLUSIONS

8.1 Le Groupe spécial *conclut* ce qui suit:

- a) Les niveaux d'engagement des Communautés européennes en matière de dépenses budgétaires et de quantités concernant les exportations de sucre subventionné sont déterminés par référence aux entrées spécifiées dans la section II de la Partie IV de leur Liste, et le contenu de la note de bas de page 1 relative à ces entrées n'a aucun effet juridique et n'accroît pas ni ne modifie d'une autre manière les niveaux d'engagement spécifiés des Communautés européennes.
- b) Le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de quantités concernant les exportations de sucre conformément aux articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* est de 1 273 500 tonnes par an, avec effet à compter de la campagne de commercialisation 2000/01.
- c) Le niveau d'engagement des Communautés européennes en matière de dépenses budgétaires concernant les exportations de sucre conformément aux articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture* est de 499,1 millions d'euros par an, avec effet à compter de la campagne de commercialisation 2000/01.
- d) Les plaignants ont fourni des éléments de preuve *prima facie* selon lesquels, depuis 1995, les exportations totales de sucre des Communautés européennes dépassent le niveau de leur engagement en matière de quantités. En particulier, pendant la campagne de commercialisation 2000/01, les Communautés européennes ont exporté 4 097 000 tonnes de sucre, soit 2 823 500 tonnes en dépassement du niveau de leur engagement.
- e) Des éléments de preuve *prima facie* montrent que les Communautés européennes accordent des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) de l'*Accord sur l'agriculture* à ce qu'elles considèrent être des exportations de "sucre équivalent ACP/Inde" depuis 1995.
- f) Des éléments de preuve *prima facie* montrent que les Communautés européennes accordent des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'*Accord sur l'agriculture* à leurs exportations de sucre C depuis 1995.

8.2 À la lumière de l'article 10:3 de l'*Accord sur l'agriculture*, le Groupe spécial *conclut* que les Communautés européennes n'ont pas démontré que leurs exportations de sucre en dépassement du niveau de leur engagement *ne sont pas subventionnées*.

8.3 Par conséquent, le Groupe spécial *conclut* que les Communautés européennes, par le biais de leur régime applicable au sucre, ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des

articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, en accordant des subventions à l'exportation au sens de l'article 9:1 a) et c) de l'*Accord sur l'agriculture* qui excèdent i) leur niveau d'engagement en matière de quantités spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste, lequel est depuis la campagne de commercialisation 2000/01 de 1 273 500 tonnes de sucre, et ii) leur niveau d'engagement en matière de dépenses budgétaires spécifié dans la section II de la Partie IV de leur Liste, lequel est depuis la campagne de commercialisation 2000/01 de 499,1 millions d'euros par an.

8.4 Dès lors que l'article 3:8 du *Mémoire d'accord* dispose que "[d]ans les cas où il y a infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage", le Groupe spécial conclut que – dans la mesure où les Communautés européennes ont agi d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'*Accord sur l'agriculture* – elles ont annulé ou compromis des avantages résultant pour l'Australie de l'*Accord sur l'agriculture*.

B. RECOMMANDATION

8.5 À la lumière des conclusions susmentionnées, le Groupe spécial *recommande* que l'Organe de règlement des différends demande aux Communautés européennes de rendre le Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, ainsi que toutes les autres mesures portant application du régime communautaire applicable au sucre ou s'y rapportant, conformes à leurs obligations en matière de subventions à l'exportation au titre de l'*Accord sur l'agriculture*.

C. SUGGESTION DU GROUPE SPÉCIAL

8.6 Le Groupe spécial est conscient des préoccupations et intérêts exprimés, dans le contexte de la présente procédure, par plusieurs pays en développement, en ce qui concerne le maintien de leur accès préférentiel au marché communautaire pour leurs exportations de sucre.

8.7 Conformément à l'article 19:1 du *Mémoire d'accord*, le Groupe spécial suggère que, pour rendre leurs exportations de sucre conformes à leurs obligations au titre des articles 3:3 et 8 de l'*Accord sur l'agriculture*, les Communautés européennes envisagent des mesures visant à mieux faire concorder leur production de sucre avec la consommation intérieure tout en respectant pleinement leurs engagements internationaux en ce qui concerne les importations, y compris leurs engagements envers les pays en développement.

8.8 À cet égard, le Groupe spécial prend note de la récente déclaration des Communautés européennes datée du 14 juillet 2004, dans laquelle les Communautés européennes ont dit qu'elles "respect[aient] pleinement [leurs] engagements à l'égard des pays ACP et de l'Inde" et qu'avec la réforme de leur régime applicable au sucre, les pays ACP et l'Inde "disposer[aient] de perspectives claires, conserver[aient] leurs préférences à l'importation et garder[aient] un marché d'exportation attractif."⁶⁸⁴

⁶⁸⁴ Voir le document "La Commission propose un régime axé davantage sur les marchés, les consommateurs et les échanges" daté du 14/07/2004. <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/915&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

ANNEXE A

LISTE DES PIÈCES COMMUNIQUÉES PAR LES PARTIES

PIÈCE	CONFIDENTIEL (C)	TITRE COMPLET
Pièce n° 1 de l'Australie	C	Roger Rose, <i>Sugar in the European Union: Sugar Production Costs and Cross Subsidies to C Sugar Exports</i> , 2004
Pièce n° 2 de l'Australie		GATT, AG/W/9, 26 June 1984, Special distribution, Committee on Trade in Agriculture, Draft Recommendations - Explanatory note by the Secretariat
Pièce n° 3 de l'Australie		G8, Technical Discussions on Agriculture Schedules, Geneva, 23 to 26 March 1992 - Record of Discussion
Pièce n° 4 de l'Australie		Letter from Tr��n Van-Thinh, EC Permanent Representative, to Arthur Dunkel, Director-General, GATT, Chairman of the TNC, 4 March 1992 - agricultural negotiations – Draft commitments (schedules)
Pièce n° 5 de l'Australie		Uruguay Round – Agriculture, 10 December 1993 letter and accompanying paper, Issues Requiring Settlement – Australia, from Australian Minister for Trade, Peter Cook, to Mr Steichen EU Commissioner for Agriculture & Rural Development
Pièce n° 6 de l'Australie		14 December 1993 Letter from Tr��n Van-Thinh EC Permanent Representative, to Peter Sutherland, Director-General GATT - agricultural negotiations – draft commitments (schedules)
Pièce n° 7 de l'Australie		25 March 1994 Letter from Hervé Jouanjean, Deputy Head of EC Delegation, to A. Hoda, Deputy Director-General GATT - agricultural negotiations – draft commitments (schedules)
Pièce n° 8 de l'Australie		Uruguay Round – Australia – Summary statement - Issues Still Requiring Settlement - Brussels, 31 January 1994
Pièce n° 9 de l'Australie		Judgment of the Court (Sixth Chamber) - 10 January 2002(1), (Agriculture – Common organisation of the markets – Sugar – Attribution as C sugar of a quantity of sugar produced during a given marketing year – Charge payable in respect of sugar disposed of on the international market – Levied in the case of export with an export licence – Export refunds) Case C-101/99
Pièce n° 10 de l'Australie		Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 10 September 2003(1) Case C-329/01 The Queen on the application of British Sugar plc v Intervention Board for Agriculture Produce, (Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England & Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court)) (Common organisation of the markets in the sugar sector – Export licence for C sugar – Proof of export – Correction of licence – Principle of proportionality – Penalty)
Pièce n° 11 de l'Australie		Official Journal of the European Union - 1.10.2003, Commission Regulation (EC) No 1739/2003 of 30 September 2003, Reducing, for the 2003/2004 marketing year, the guaranteed quantity under the production quotas for the sugar sector and the presumed maximum supply needs of sugar refineries under preferential imports
Pièce n° 12 de l'Australie		Oxfam Briefing Paper 61, <i>Dumping on the world - How EU sugar policies hurt poor countries</i> , March 2004
Pièce n° 1 du Brésil	C	Considerations over C Sugar Production and Exports in the European Communities, report prepared by Plinio M. Nastari, Ph.D., Datagro, Brazil

PIÈCE	CONFIDENTIEL (C)	TITRE COMPLET
Pièce n° 2 du Brésil	C	LMC Data
Pièce n° 1 des plaignants		European Communities Court of Auditors, <i>Special Report No 20/2000 (pursuant to Article 248, paragraph 4 (2), EC) concerning the management of the Common Organisation of the Market for Sugar</i> together with the Commission's replies 2000
Pièce n° 2 des plaignants		Netherlands Economic Institute, <i>Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector</i> (prepared for the Commission of the European Communities), September 2000
Pièce n° 3 des plaignants		Oxfam Briefing Paper 27, <i>The Great EU Sugar Scam, How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world</i> , August 2002
Pièce n° 4 des plaignants		OECD, Working Party on Agricultural Policies and Markets, <i>Background Information on Selected Policy Issues in the Sugar Sector</i> , AGR/CA/APM(2001)32/FINAL, 7 June 2002
Pièce n° 5 des plaignants <i>Règlements des CE</i>		A. Commission Regulation (EC) No 38/2004 of 9 January 2004 amending Regulation (EC) No 314/2002 laying down detailed rules for the application of the quota system in the sugar sector B. Commission Regulation (EC) No 1159/2003 of 30 June 2003 laying down detailed rules of application for the 2003/04, 2004/05 and 2005/06 marketing years for the import of cane sugar under certain tariff quotas and preferential agreements and amending Regulations (EC) No 1464/95 and (EC) No 779/96 C. Commission Regulation (EC) No 1440/2002 of 7 August 2002 revising the maximum amount for the B production levy and amending the minimum price for B beet in the sugar sector for the 2002/03 marketing year D. Commission Regulation (EC) No 1164/2002 of 28 June 2002 amending Regulation (EC) No 1646/2001 as regards the setting of the amount of the adjustment aid and additional basic aid for the sugar refining industry for the 2002/2003 to 2005/2006 marketing years E. Commission Regulation (EC) No 314/2002 of 20 February 2002 laying down detailed rules for the application of the quota system in the sugar sector F. Council Regulation (EC) No 1260/2001 of 19 June 2001 on the common organisation of the markets in the sugar sector G. Commission Regulation (EC) 1520/2000 of 13 July 2000, laying down common detailed rules for the application of the system of granting export refunds on certain agricultural products exported in the form of goods not covered by Annex I to the Treaty, and the criteria for fixing the amount of such refunds H. Council Regulation (EC) No 2201/96 of 28 October 1996 on the common organization of the markets in processed fruit and vegetable products I. Commission Regulation (EC) No 2315/95 of 29 September 1995 laying down detailed rules for the application of export refunds to certain sugars covered by the common organization of the market in sugar used in certain products processed from fruit and vegetables

PIÈCE	CONFIDENTIEL (C)	TITRE COMPLET
		J. Commission Regulation (EC) No 1464/1995 of 27 June 1995 on special detailed rules for the application of the system of import and export licences in the sugar sector
		K. Council Regulation (EC) No 3448/93 of 6 December 1993 laying down the trade arrangements applicable to certain goods resulting from the processing of agricultural products
		L. Commission Regulation (EEC) No 65/82 of 13 January 1982 laying down detailed rules for carrying forward sugar to the following marketing year
Pièce n° 6 des plaignants		Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, <i>Reforming the European Union's sugar policy – summary of impact assessment</i> , SEC(2003) September 2003
Pièce n° 7 des plaignants		Commission of the European Communities, Sugar: <i>International Analysis Production Structures within the EU</i> , 22 September 2003
Pièce n° 8 des plaignants		Commission of the European Communities, <i>Common Organisation of the Sugar Market, Description</i> [europa.eu.int/comm./agriculture/markets/sugar/index_en.htm]
Pièce n° 9 des plaignants		European Communities Court of Auditors, <i>Extracts from Annual Report concerning the financial year 2001 2002/C 295/01</i> , 28 November 2002
Pièce n° 10 des plaignants		Commission of the European Communities, Official Journal L103/1, 24.4.2003, Commission Decision of 20 December 2001 declaring a concentration to be compatible with the common market and the EEA Agreement, (Case COMP/M.2530 - Südzucker/Saint Louis Sucre), (C(2001) 4524)
Pièce n° 11 des plaignants		European Communities Court of Auditors, <i>Special Report No 9/2003 (pursuant to article 248, (4), second subparagraph, EC) concerning the system for setting the rates of subsidy on exports of agricultural products (Export Refunds) together with the Commission's replies</i> , 2003/C 211/01, 5 September 2003
Pièce n° 12 des plaignants		Commission of the European Communities - Commission Responds to Court of Auditors' report on the sugar market organization, press release BIO/00/214, 9 November 2000
Pièce n° 13 des plaignants		Commission of the European Communities, Commission clears acquisition of Saint Louis Sucre by Südzucker subject to commitments, press release IP/01/1891, 20 December 2001
Pièce n° 14 des plaignants		European Communities (EC, EURATOM), extracts from Preliminary Draft general budget of the European Communities for the financial year 2004 Volume 1, 13 June 2003
Pièce n° 15 des plaignants		Commission of the European Communities Extracts from 32 nd Financial Statement concerning the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF, Guarantee Section – Financial Year 2002 (presented by the Commission) 12 November 2003 COM (2003) 680 final

PIÈCE	CONFIDENTIEL (C)	TITRE COMPLET
Pièce n° 16 des plaignants		Schedule CXL: European Communities, Extract from Part I : Most-Favoured-Nation Tariff, Section I – Agricultural Products Section I – B Tariff Quotas Part IV – Agricultural Products : Commitments Limiting Subsidization, Article 3 of the Agreement on Agriculture) Section II : Export Subsidies : Budgetary Outlay and Quantity Reduction Commitments
Pièce n° 17 des plaignants		WTO Committee on Agriculture, notifications concerning export subsidy commitments (Tables ES:1 to ES:3) received from the delegation of the European Communities for marketing years 1995/1996 to 2001/2002, G/AG/N/EEC/5, 11, 20, 23, 32, 36, 44
Pièce n° 18 des plaignants		WTO Committee on Agriculture, notifications concerning domestic support commitments, (Table DS:1 and the relevant supporting tables) received from the delegation of the European Communities for marketing years 1995/1996 through to 1999/2000, G/AG/N/EEC/12, 16, 26, 30, 38
Pièce n° 19 des plaignants		Negotiating Group on Market Access - 20 December 1993, Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme, Note by the Chairman of the Market Access Group, MTN.GNG/MA/W/24
Pièce n° 20 des plaignants		Blair House Agreement, Exchanges of letters regarding the oilseeds agreement between EC Commission Vice-President With Special Responsibility For External Relations and Commercial Policy and the United States Trade Representative, 2 and 4 December 1992
Pièce n° 21 des plaignants		WTO Committee on Agriculture, Summary Report of the Meeting held on 17-18 November 1998, G/AG/R/17, 25 January 1999
Pièce n° 22 des plaignants		WTO Ministerial Conference Fourth Session Doha, 9-14 November 2001, Summary Record of the Ninth Meeting WT/MIN(01)/SR/9, 10 January 2002
Pièce n° 1 des CE		Export subsidy commitments in Schedule CXL – EC
Pièce n° 2 des CE		Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, MTN.TNC/W/FA, 20 December 1991, Section L ("Text on Agriculture"), Part B ("Agreement on Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Program2)
Pièce n° 3 des CE		Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments, MTN.GNG/MA/W/24, 20 December 1993
Pièce n° 4 des CE		Draft schedule of commitments submitted on 16 December 1992
Pièce n° 5 des CE		Letter of 4 March 1992 and Supporting Table 11 attached to that letter
Pièce n° 6 des CE		Draft schedule of commitments submitted on 14 December 1993
Pièce n° 7 des CE		List of bilateral meetings between the EC and other participants
Pièce n° 8 des CE		EC Commission minutes of the meeting with Australia of 3 December 1993

PIÈCE	CONFIDENTIEL (C)	TITRE COMPLET
Pièce n° 9 des CE		Export subsidy commitments in Schedule LXXX- EC
Pièce n° 10 des CE		Minutes of the DSB meeting of 18 December 2001, WT/DSB/M/116
Pièce n° 11 des CE		Minutes of the DSB Meeting of 17 January 2003, WT/DSB/M/141
Pièce n° 12 des CE		<i>Uruguay Round Outcomes – Agriculture</i> , July 1994, Agriculture Branch, Trade Negotiations and Organisations Divisions, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, Australia
Pièce n° 13 des CE		<i>Uruguay Round Outcomes – Agriculture provided the basis for the document Implications of the GATT Uruguay Round for the Sugar Industry, An Australian Perspective</i> , ABARE Conference Paper 94.19
Pièce n° 14 des CE		<i>International Policies Affecting Market Expansion</i> , ABARE, 1999
Pièce n° 15 des CE		<i>Effects of the Uruguay Round Agreement on U.S. Agricultural Commodities</i> , USDA, March 1994
Pièce n° 16 des CE		<i>Sample control sheet for export refunds under the sugar CMO</i> , DG Agriculture, European Commission
Pièce n° 17 des CE	C	<i>Update of Sugar Policy in Selected Countries</i> , LMC International
Pièce n° 18 des CE	C	<i>Protected Domestic Sugar Markets, The Scope for Cross-Subsidising Sugar Exports</i> , LMC International, March 2003
Pièce n° 19 des CE	C	<i>Review of Sugar Policies in Major Sugar Industries, Transparent and Non-Transparent or Indirect Policies</i> , LMC International, January 2003
Pièce n° 20 des CE		Excerpt from <i>Background Information on Selected Policy Issues in the Sugar Sector</i> , OECD, June 2002
Pièce n° 21 des CE		<i>The Australian Sugar Industry in the 1990s</i> , ABARE, August 1991, <i>The Australian Sugar Industry</i> , Sweetener Analysis, May 1994, H.R. Bonanno, P.J. Noble, <i>The Australian Sugar Industry, recent changes and future prospects</i> , F.O. Licht, 1993 Yearbook
Pièce n° 22 des CE	C	Excerpts from the <i>LMC Worldwide Survey of Sugar and HFCS Production Costs</i> , 2003 Report
Pièce n° 23 des CE	C	Profitability of the export sales of the major sugar exporters, according to LMC data
Pièce n° 24 des CE		Letter dated 10 December 1993 from Mr Peter Cook, Australia's Minister of Trade to Mr René Steichen, Commissioner for Agriculture of the European Commission
Pièce n° 25 des CE		Production, carry over and exports of C sugar by French producers
Pièce n° 26 des CE		Ministerial Communiqué of 23 February 1994
Pièce n° 27 des CE		Section II, Part IV of Canada's and New Zealand's schedules of export subsidy commitments

ANNEXE B

NIVEAUX D'ENGAGEMENT EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS À L'EXPORTATION (QUANTITÉS) INSCRITS SUR LA LISTE ET EXPORTATIONS TOTALES NOTIFIÉES

Période de mise en œuvre inscrite sur la Liste ¹	Niveaux (quantités) inscrits sur la Liste ¹	Niveau d'engagement allégué par les CE ⁶⁸⁵	Exportations totales notifiées ²
<i>Campagne de commercialisation allant du 1^{er} octobre au 30 septembre</i>	<i>Milliers de tonnes, équivalent sucre blanc</i>	<i>"Engagements de réduction annuels + 1,6 million de tonnes de sucre équivalent ACP/Inde"</i>	<i>Milliers de tonnes, poids du produit</i>
1995/1996	1 555,6	3 155,6	4 544,4 ³
1996/1997	1 499,2	3 099,2	4 536,0 ³
1997/1998	1 442,7	3 042,7	5 670,4 ³
1998/1999	1 386,3	2 986,3	5 116,3 ³
1999/2000	1 329,9	2 929,9	5 669,0 ³
2000/2001	1 273,5	2 873,5	6 023,0
2001/2002	1 273,5	2 873,5	4 097,0

¹ Liste CXL.

² Notifications sous la forme du tableau ES:2 présentées au Comité de l'agriculture de l'OMC (G/AG/N/EEC/5/Rev.1; EEC/11; EEC/20/Rev.1; EEC/23; EEC/32; EEC/36; EEC/44).

³ Période allant du 1^{er} juillet au 30 juin.

⁶⁸⁵ Voir le tableau 11 de la première communication écrite des Communautés européennes. Le Groupe spécial suppose que les campagnes de commercialisation et les unités de mesure sont identiques à celles qui sont spécifiées dans la Liste CXL.

ANNEXE C

SCHEDULE CXL – EUROPEAN COMMUNITIES

This Schedule is authentic only in the English language

PART IV – AGRICULTURAL PRODUCTS: COMMITMENTS LIMITING SUBSIDIZATION

(Article 3 of the Agreement on Agriculture)

SECTION II: Export Subsidies: Budgetary Outlay and Quantity Reduction Commitments

Description of products and tariff item numbers at HS six digit level (*)	Base outlay level	Calendar/ other year applied (*)	Annual and final outlay commitment levels 1995 – 2000						Base Quantity	Calendar/ other year applied (*)	Annual and final quantity commitment levels 1995 – 2000						Relevant Supporting Tables and document reference
1	2	3	Mio ECU						5	6	000 t						8
			1995	1996	1997	1998	1999	2000			1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Sugar (1)	779,9		733,1	686,3	639,5	592,7	545,9	499,1	1.612,0		1.555,6	1.499,2	1.442,7	1.386,3	1.329,9	1.273,5	

(*) See Annex

(1) Does not include exports of sugar of ACP and Indian origin on which the Community is not making any reduction commitments. The average of export in the period 1986 to 1990 amounted to 1,6 mio t.

Note: Aux fins du rapport du présent Groupe spécial, les références aux produits autres que le sucre ont été supprimées de la présente page de la Liste des Communautés européennes.

ANNEXE D

DEMANDES D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL

**ORGANISATION MONDIALE
DU COMMERCE**

WT/DS265/21
11 juillet 2003

(03-3752)

Original: anglais

**COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – SUBVENTIONS À
L'EXPORTATION DE SUCRE**

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par l'Australie

La communication ci-après, datée du 9 juillet 2003, adressée par la Mission permanente de l'Australie au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont chargé de présenter la demande d'établissement d'un groupe spécial figurant ci-après pour le compte de l'Australie.

Le 27 septembre 2002, l'Australie a demandé l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes (CE), conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994), à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et aux articles 4 et 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), au sujet de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre des CE ainsi que de son application et de sa mise en œuvre. La demande a été distribuée aux Membres le 1^{er} octobre 2002 sous la cote WT/DS265/1. Des consultations ont eu lieu les 21 et 22 novembre 2002 mais elles n'ont malheureusement pas permis de régler le différend.

En conséquence, l'Australie demande l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 4:7 et à l'article 6 du Mémoire d'accord, à l'article XXIII:2 du GATT de 1994, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et aux articles 4.4 et 30 de l'Accord SMC.

Les mesures qui font l'objet de la présente demande sont les subventions accordées par les CE en sus des niveaux de leurs engagements de réduction pour le sucre et les produits en contenant, y compris les betteraves à sucre et les cannes à sucre, les sucres de canne et de betterave en l'état et transformés et le saccharose chimiquement pur à l'état solide, les mélasses résultant de l'extraction ou du raffinage du sucre, l'isoglucose, les sirops d'inuline et les autres produits énumérés à l'article premier du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (Journal officiel des Communautés européennes, 30 juin 2001, L178/1-45).

Les subventions susmentionnées sont accordées dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, qui est décrit dans un certain nombre de règlements des CE, y compris le Règlement n° 1260/2001 du Conseil et les réglementations, politiques administratives, règles, décisions et autres instruments des CE y relatifs, y compris les instruments antérieurs à la réglementation susmentionnée, et les textes qui en portent application. Ces divers instruments seront désignés par l'expression "régime communautaire applicable au sucre".

Outre qu'il définit les conditions liées aux importations de sucre, le régime communautaire applicable au sucre définit les conditions liées à la production, à l'offre et aux exportations de sucre, y compris le soutien interne et les subventions à l'exportation. Le sucre est classé en sucre soumis à quota et en sucre hors quota. Le sucre hors quota est connu sous le nom de sucre C. Le régime applicable au sucre prévoit la reclassification de sucre soumis à quota en sucre C et de sucre C en sucre soumis à quota. Le sucre classé C ne peut pas être écoulé sur le marché communautaire.

L'Australie est particulièrement préoccupée par les subventions accordées par les CE pour les exportations de "sucre C" dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre. En vertu de ce régime, les producteurs de sucre C peuvent vendre du sucre C sur le marché mondial à un prix inférieur au coût de production moyen total par des subventions croisées accordées pour le sucre C sur les bénéfices tirés du sucre soumis à quota. En finançant les versements à l'exportation de sucre C, les CE dépassent leurs engagements de réduction des subventions au titre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

L'Australie est aussi particulièrement préoccupée par les dispositions du régime communautaire applicable au sucre qui accordent des subventions directes subordonnées aux résultats à l'exportation pour des quantités se chiffrant à environ 1,6 million de tonnes de sucre qui s'ajoutent aux dépenses budgétaires et quantités d'exportations subventionnées notifiées par les CE au Comité de l'agriculture au titre des dispositions de l'article 18:2 de l'Accord sur l'agriculture. Dans l'application de ces dispositions, les CE dépassent sensiblement les engagements qu'elles ont pris en matière de dépenses budgétaires et de quantités pour les subventions à l'exportation applicables au sucre dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

En accordant des subventions à l'exportation au sens de l'article 1.1 a) 1) i), 1.1 a) 1) iv), 1.1 a) 2) et 1.1 b) de l'Accord SMC qui ne sont pas autorisées par l'Accord sur l'agriculture, les CE agissent également d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3.1 a) et 3.2 de l'Accord SMC.

L'Australie considère que l'octroi des subventions susmentionnées et les éléments correspondants du régime communautaire applicable au sucre sont incompatibles avec les obligations des CE au titre des dispositions suivantes:

- les articles 3:3, 8, 9:1 a), 9:1 c) et, à titre subsidiaire, 10:1 de l'Accord sur l'agriculture;
- l'article 3.1 a) et 3.2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'Australie demande donc l'établissement d'un groupe spécial conformément à l'article 7 du Mémorandum d'accord.

Je vous saurais gré de bien vouloir inscrire ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'ORD, prévue pour le 21 juillet 2003.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS266/21
11 juillet 2003

(03-3760)

Original: anglais

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DE SUCRE

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil

La communication ci-après, datée du 9 juillet 2003, adressée par la Mission permanente du Brésil au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le 27 septembre 2002, le Brésil a demandé l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes ("CE") conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord"), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994"), à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture, et aux articles 4.1 et 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ("Accord SMC"), au sujet des subventions à l'exportation accordées par les CE à leur secteur du sucre. Cette demande a été distribuée aux Membres dans le document WT/DS266/1, G/L/570, G/AG/GEN/53, G/SCM/D48/1, daté du 1^{er} octobre 2002. Les consultations ont eu lieu à Genève les 21 et 22 novembre 2002, en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante. Malheureusement, ces consultations n'ont pas permis de régler le différend.

Par conséquent, conformément aux articles 4:7, 6 et 7 du Mémoire d'accord, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture, aux articles 4.4 et 30 de l'Accord SMC, et à l'article XXIII:2 du GATT, le Brésil demande l'établissement d'un groupe spécial.

Les mesures spécifiques en cause dans le présent différend sont les subventions accordées et maintenues par les CE, en sus des niveaux des engagements de réduction des CE pour le sucre, en vertu du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre⁶⁸⁶ et en vertu de toutes autres lois, réglementations, politiques administratives et autres instruments en rapport avec le régime communautaire applicable au sucre, y compris les règles adoptées conformément à la procédure visée à l'article 42 2) du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001, et toute autre disposition y relative. Ces instruments sont désignés par l'expression "régime communautaire applicable au sucre". Les produits en cause sont ceux qui sont énumérés à l'article premier du Règlement, y compris les sucres de canne ou de betterave et le saccharose chimiquement pur à l'état solide, les mélasse résultant de l'extraction ou du

⁶⁸⁶ Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, J.O. L 178/1-45, 30.6.2001, page 1.

raffinage du sucre, l'isoglucose et les sirops d'inuline. Ces produits sont désignés collectivement par le terme "sucre".

Les CE accordent des subventions à l'exportation pour le sucre en sus des niveaux de leurs engagements de réduction spécifiés dans la Section II de la Partie IV de leur Liste de concessions (Liste CXL-Communautés européennes), en violation de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SMC. en particulier, le Brésil est préoccupé par deux catégories d'exportations communautaires subventionnées:

- iii) Le régime communautaire applicable au sucre garantit un prix élevé pour le sucre produit à l'intérieur des quotas de production. Il s'agit du sucre "A et B". Le sucre produit en sus de ces quotas est appelé "sucre C". Le sucre classé C ne peut pas être vendu sur le marché intérieur dans l'année au cours de laquelle il est produit et doit en principe être exporté. Les versements sous la forme de prix élevés accordés aux planteurs et aux transformateurs dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre financent la production et l'exportation de sucre C à des prix inférieurs à son coût de production total.
- iv) Les CE accordent des subventions à l'exportation pour une quantité de sucre blanc ostensiblement équivalente à la quantité de sucre brut que les CE importent dans le cadre de leurs arrangements préférentiels. Cette quantité serait d'environ 1,6 million de tonnes.

Les CE excluent d'une manière injustifiable ces subventions du calcul du montant total des subventions à l'exportation qu'elles accordent pour le sucre. La quantité de sucre ainsi subventionnée, seule ou en combinaison avec les autres subventions à l'exportation accordées pour le sucre par les CE, dépasse les niveaux d'engagement de réduction des subventions à l'exportation et, en tant que telles, constitue une violation des obligations des CE au titre des articles 3:3, 8, 9:1 a) et c) ou, à titre subsidiaire, de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture. En accordant des subventions à l'exportation au sens de l'article 1.1 a) 1) i) et iv), 1.1 a) 2), et 1.1 b) de l'Accord SMC qui ne sont pas autorisées par l'Accord sur l'agriculture, les CE agissent également d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3.1 a) et 3.2 de l'Accord SMC.

Le Brésil demande que la présente demande d'établissement d'un groupe spécial soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'Organe de règlement des différends, qui est prévue pour le 21 juillet 2003.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/DS283/2
11 juillet 2003

(03-3757)

Original: anglais

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES – SUBVENTIONS À L'EXPORTATION DE SUCRE

Demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par la Thaïlande

La communication ci-après, datée du 9 juillet 2003, adressée par la Mission permanente de la Thaïlande au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le 14 mars 2003, conformément à l'article 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (le "Mémoire d'accord"), à l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le "GATT de 1994"), à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et aux articles 4 et 30 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (l'"Accord SMC"), le Royaume de Thaïlande (la "Thaïlande") a demandé l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes (les "CE") au sujet des subventions à l'exportation accordées par les CE dans le secteur du sucre. La demande a été distribuée aux Membres le 20 mars 2003 sous la cote WT/DS283/1. Les CE et la Thaïlande ont tenu des consultations à Genève le 8 avril 2003 en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante de la question, mais elles n'ont pas pu régler le différend. Conformément aux articles 4:7 et 6 du Mémoire d'accord, à l'article XXIII:2 du GATT de 1994, à l'article 19 de l'Accord sur l'agriculture et aux articles 4.4 et 30 de l'Accord SMC, la Thaïlande demande donc à l'Organe de règlement des différends (l'"ORD") d'établir un groupe spécial pour examiner la question ci-après.

Les mesures en cause sont les subventions à l'exportation accordées pour le sucre et les produits en contenant en vertu du Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 30 juin 2001 (L 178/1-45) et les instruments juridiques connexes. Le Règlement du Conseil et les instruments juridiques et actions administratives connexes seront désignés ci-après par l'expression "régime communautaire applicable au sucre". Les produits en cause sont ceux qui sont énumérés à l'article premier du Règlement du Conseil, y compris les sucres de canne ou de betterave et le saccharose chimiquement pur à l'état solide, les mélasses résultant de l'extraction ou du raffinage du sucre, l'isoglucose et les sirops d'inuline. Ces produits seront désignés ci-après par le terme "sucre".

Dans le cadre du régime communautaire applicable au sucre, le sucre qui est produit à l'intérieur des quotas de production (quotas "A" et "B") se voit garantir un prix d'intervention élevé. Le sucre produit en sus de ces quotas ("sucre C") doit en principe être exporté. En vertu du régime

communautaire applicable au sucre, les exportateurs de sucre C peuvent exporter ce sucre à des prix inférieurs au coût de production moyen. Les CE accordent donc des subventions à l'exportation pour le sucre C sous la forme de versements à l'exportation de sucre financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics.

Par ailleurs, dans le cadre de leur régime applicable au sucre, les CE accordent des restitutions à l'exportation pour une quantité de sucre blanc dont elles allèguent qu'elle est équivalente à la quantité de sucre brut importée dans le cadre d'arrangements préférentiels à l'importation. Les restitutions à l'exportation couvrent la différence entre le prix du marché mondial et les prix élevés pratiqués dans les CE pour les produits en question, ce qui permet d'exporter ces produits. Les restitutions à l'exportation constituent des subventions directes subordonnées aux résultats à l'exportation.

En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les CE ont contracté des engagements de réduction des dépenses budgétaires et des quantités exportées en ce qui concerne le sucre. En déterminant leurs dépenses budgétaires correspondant aux subventions à l'exportation pour le sucre et les quantités bénéficiant de ces subventions, les CE ne tiennent pas compte des exportations de sucre C ni des exportations d'une quantité de sucre blanc équivalente à la quantité de sucre brut importée dans le cadre d'arrangements préférentiels à l'importation. De ce fait, les CE octroient des subventions à l'exportation pour le sucre en sus de leurs engagements de réduction et elles agissent donc d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre des articles 3:3, 8, 9:1 a) et 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture ou, à titre subsidiaire, de l'article 10:1 de l'Accord sur l'agriculture. En accordant des subventions à l'exportation au sens de l'article 1.1 a) 1) i) et iv), 1.1 a) 2) et 1.1 b) de l'Accord SMC, qui ne sont pas autorisées par l'Accord sur l'agriculture, les CE agissent également d'une manière incompatible avec leurs obligations au titre de l'article 3.1 a) et 3.2 de l'Accord SMC.

Je vous saurais gré de bien vouloir inscrire la présente demande d'établissement d'un groupe spécial à l'ordre du jour de la réunion de l'ORD prévue pour le 21 juillet 2003.
