

REGIME DES IMPORTATIONS DE SARDINES
EN ALLEMAGNE

Rapport adopté par les PARTIES CONTRACTANTES
le 31 Octobre 1952
G/26 - 1S/56

I. *Introduction*

1. Le sous-groupe des réclamations a examiné, avec les délégations de la République fédérale d'Allemagne et de la Norvège, la situation qui résulte *a)* de l'imposition, depuis le 1er octobre 1951, d'un droit de douane de 14 pour cent sur les conserves de *Clupea pilchardus* alors que des droits de 20 et 25 pour cent respectivement sont appliqués au *Clupea harengus* et au *Clupea sprattus*; *b)* de l'application, depuis le 16 novembre 1951, d'une surtaxe équivalente à la taxe allemande sur le chiffre d'affaires de 4 pour cent sur les conserves de *Clupea pilchardus* et de 6 pour cent sur les conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus*; *c)* de la suppression des restrictions quantitatives à l'importation des conserves de *Clupea sprattus* tandis que les restrictions qui frappent les conserves d'autres espèces sont maintenues. Le sous-groupe a ensuite examiné si les mesures susdites constituaient, aux termes du paragraphe 1 *a)* de l'article XXIII, un manquement du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne aux obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord. Le sous-groupe est arrivé à la conclusion que les éléments de preuve présentés par les parties ne permettent pas d'affirmer que les mesures prises par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sont en contradiction avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article premier ou du paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général. Il a alors examiné si l'effet de ces mesures est d'annuler ou de compromettre les avantages des concessions tarifaires octroyées par l'Allemagne à la Norvège pour les sous-positions C 1 *d)* - Esprôts: (*Clupea sprattus*) et C 1 *e)* (Harengs) de la position 1604 du tarif, et il a adopté le texte d'une recommandation qui, à son avis, serait susceptible d'aider au mieux les gouvernements allemand et norvégien à régler de façon satisfaisante la question que la Norvège a portée devant les PARTIES CONTRACTANTES.

II. *Exposé des faits*

2. Avant les négociations tarifaires entre l'Allemagne et la Norvège qui eurent lieu à Torquay dans le cadre de l'Accord général, les conserves de *Clupea sprattus* et *Clupea harengus* jouissaient du même traitement douanier en Allemagne que les conserves de *Clupea pilchardus*. Cette égalité de traitement était garantie en vertu de notes échangées par les deux gouvernements en 1925 et en 1927.

3. Les négociations de Torquay furent conduites sur la base du projet du nouveau tarif douanier allemand qui avait été établi conformément à la nomenclature élaborée en 1949 par le groupe d'études pour l'Union douanière européenne. Les conserves de *Clupea pilchardus*, *Clupea sprattus* et *Clupea harengus* y étaient classées sous différentes sous-positions de la position 1604 C 1, mais les droits envisagés étaient uniformément de 30 pour cent *ad valorem*. Des demandes de réduction de droits furent soumises par deux délégations pour la sous-position *b)* (*Clupea pilchardus*) et par la Norvège pour les sous-positions *d)* (*Clupea sprattus*) et *e)* (*Clupea harengus*). La délégation allemande ne se montra pas disposée à négocier en ce qui concerne la sous-position *b)*, le principal fournisseur n'étant pas ici un pays partie à l'Accord général, mais elle accepta d'entrer en négociations avec la Norvège en ce qui concerne les droits sur les esprôts et les harengs. A la suite des négociations de Torquay, le droit sur les sardines ne fut pas consolidé; il resta fixé à 30 pour cent et ne fut pas repris dans la liste allemande, tandis que les droits sur les esprôts étaient consolidés à 25 pour cent et les droits sur les harengs à 25 pour cent et à 20 pour cent.

4. La liste allemande et les notes annexées ne contiennent aucun engagement écrit de la part du gouvernement allemand concernant l'octroi ou le maintien d'une égalité de traitement entre les conserves préparées avec les divers clupéidés. Bien qu'aucun compte rendu officiel des négociations bilatérales n'ait été établi le sous-groupe a admis, sur la base des éléments de preuve avancés, que la question de l'égalité de traitement avait été discutée à Torquay entre les deux délégations et que ces discussions avaient conduit la délégation norvégienne à présumer, au cours de ces négociations, que les sardines norvégiennes "Brisling" et "Sild" continueraient à bénéficier d'une complète égalité de traitement douanier avec les conserves de *Clupea pilchardus*.

5. Au moment où les concessions de Torquay sont entrées en vigueur, le droit d'importation applicable aux sardines (*Clupea pilchardus*) a été réduit. Le gouvernement allemand s'est considéré lié par la concession tarifaire accordée au Portugal avant la guerre pour ce produit et a appliqué un droit spécifique de 30 RM par 100 kilos, comme avant la guerre; ce droit a été remplacé peu de temps après par un droit *ad valorem* de 14 pour cent. Comme les droits afférents aux conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* sont demeurés au niveau consolidé à Torquay, ce changement a introduit une différence de 6 pour cent dans certains cas, et de 11 pour cent dans d'autres, entre les droits applicables aux conserves de ces divers clupéidés.

6. Le gouvernement allemand perçoit sur les importations une taxe équivalente à la taxe allemande sur le chiffre d'affaires; les taux de cette taxe compensatoire ont été fixés dans une loi entrée en vigueur après la fin des négociations de Torquay. Au cours de ces négociations, plusieurs délégations, notamment celle de la Norvège, ont discuté ce problème avec la délégation allemande, mais n'ont pas obtenu de renseignements précis sur la manière dont cette taxe compensatoire opérerait. D'après les éléments de preuve fournis au sous-groupe, le taux de la taxe compensatoire est normalement de 4 pour cent, mais il peut être porté à 6 pour cent s'il est constaté que l'incidence des taxes intérieures sur les produits nationaux similaires est égale ou supérieure à ce chiffre. Dans le calcul de cette incidence, les autorités allemandes font entrer non seulement le 4 pour cent de la taxe sur le chiffre d'affaires qui frappe le produit fini, mais aussi la "Vorbelastung", c'est-à-dire l'incidence des taxes qui ont été payées sur les matières premières et les produits semi-finis, aux divers stades de la transformation. Comme les autorités allemandes ont estimé que les conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* produites dans le pays étaient assujetties à une incidence de plus de 6 pour cent, le taux afférent aux produits similaires importés a été fixé à 6 pour cent. Il n'y a pas de production nationale de conserves de *Clupea pilchardus*; les importations de ces produits sont donc soumises au droit normal de 4 pour cent. La différence de 2 pour cent entre les diverses catégories d'importations constitue un facteur de plus qui joue contre le produit norvégien, du point de vue de sa capacité relative de concurrence.

7. Le sous-groupe a noté que l'application de la taxe compensatoire allemande, dans les circonstances indiquées au paragraphe 6 ci-dessus, a pour effet d'assujettir les conserves allemandes de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* à une taxe sur le chiffre d'affaires de 4 pour cent (si l'on ne tient pas compte de la "Vorbelastung") alors que les produits importés similaires sont assujettis à une taxe compensatoire de 6 pour cent et qu'un droit additionnel de 1 pour cent peut être perçu sur ces produits lorsqu'ils sont vendus par l'importateur au grossiste.

8. A la suite de mesures prises dans le cadre du programme de libération de l'OECE, le gouvernement allemand a décidé de porter à partir du 1er avril 1952, les conserves de *Clupea pilchardus* sur la liste des produits libérés, alors que les produits de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* restaient assujettis à des restrictions quantitatives. En conséquence, les conserves de *Clupea pilchardus*, originaires des territoires des pays de l'OECE sont importées sans restrictions en Allemagne, alors que les importations des conserves d'autres variétés ne doivent pas dépasser les contingents qui peuvent être accordés par l'Allemagne à titre unilatéral ou convenus dans des accords de commerce bilatéraux. Cette différence de traitement constitue un autre facteur défavorable au produit norvégien, du point de vue de sa capacité relative de concurrence.

9. D'après les chiffres soumis par les parties, les exportations de conserves norvégiennes de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* à destination de l'Allemagne ont subi une baisse importante au cours des sept premiers mois de 1952, par rapport à celles de la période correspondante de 1951. Toutefois, comme ces chiffres d'exportation comprennent les exportations destinées aux forces armées des Etats-Unis stationnées en Allemagne occidentale - exportations qui ne sont pas assujetties à des droits d'importation - et comme les fluctuations du volume des importations allemandes de conserves de poissons de toutes provenances ont été particulièrement désordonnées au cours de ces dernières années, le sous-groupe n'a pas estimé qu'une analyse des statistiques récentes du commerce conduirait à des conclusions précises au sujet de l'existence d'une relation de cause à effet entre les mesures prises par le gouvernement allemand et la réduction du volume des exportations norvégiennes de conserves de poissons à destination de l'Allemagne. Le sous-groupe n'a pas pensé non plus qu'il était nécessaire d'établir au préalable la preuve statistique du préjudice, pour conclure que des avantages se trouvent annulés ou compromis au titre de l'article XXIII.

III. *Les mesures allemandes sont-elles compatibles avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article premier et du paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général?*

10. Le sous-groupe s'est demandé si le fait de n'avoir pas étendu à des conserves particulières de la famille des clupéidés, auxquelles la Norvège a un intérêt, le bénéfice des avantages, faveurs et privilèges accordés par l'Allemagne à d'autres conserves de la même famille, auxquelles le Portugal a un intérêt, constitue de la part de l'Allemagne, un acte incompatible avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général.

11. Le sous-groupe a constaté que la différence de traitement n'était pas fondée sur l'origine des produits mais sur l'idée que les préparations de *Clupea pilchardus*, *Clupea sprattus* et *Clupea harengus* ne sont pas des "produits similaires", au sens des dispositions de l'article premier et de l'article XIII.

12. Le sous-groupe a constaté également que l'Accord général établit une distinction entre "produits similaires" et "produits directement concurrents ou pouvant se substituer les uns aux autres" et que, dans l'Accord général, la clause du traitement de la nation la plus favorisée vise uniquement les "produits similaires". Il a reconnu qu'il n'avait pas à donner une définition des "produits similaires" et qu'il n'était pas nécessaire, pour instruire la réclamation de la Norvège, de décider si les conserves de *Clupea pilchardus*, *Clupea sprattus* et *Clupea harengus* doivent être traitées, d'une manière générale, comme des "produits similaires". Bien que la réclamation de la Norvège repose, en grande partie, sur le concept de "produits similaires" tel qu'il découle de l'Accord et que la réponse allemande parte également de ce concept, le sous-groupe a acquis la conviction qu'il suffirait d'examiner si, dans la conduite des négociations de Torquay, les deux parties étaient expressément ou tacitement convenues de traiter ces conserves comme s'il s'agissait de "produits similaires" aux fins de l'Accord général.

13. Les éléments de preuve fournis au sous-groupe montrent que, lors des négociations de Torquay, la délégation allemande a toujours traité les conserves des diverses espèces de clupéidés comme s'il s'agissait de produits distincts, le libellé de la position 1604 et de ses sous-positions n'a soulevé aucune objection de la part d'autres délégations et, en fait, des négociations séparées ont eu lieu au sujet des diverses sous-positions. La délégation norvégienne a essayé vainement d'obtenir que les conserves d'esports et de harengs soient assimilées, du point de vue commercial, aux sardines; aussi s'est-elle contentée des assurances qui lui ont été données quant au maintien de l'égalité de traitement en matière douanière. Il semble donc que le gouvernement norvégien, pour assurer l'extension aux conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus* des avantages ou privilèges octroyés aux conserves de *Clupea pilchardus*, se soit fié aux assurances qu'il estimait avoir obtenues pendant les négociations plutôt qu'au déclenchement automatique de la clause de la nation la plus favorisée.

14. Depuis que le projet de tarif douanier allemand a été soumis pour la première fois à Torquay, il n'y a pas eu de fractionnement unilatéral de la position 1604; un seul changement a été introduit à Torquay, d'accord avec la délégation norvégienne, afin d'assurer un traitement privilégié à certaines conserves de harengs.

15. L'examen des éléments de preuve fournis a conduit le sous-groupe à conclure qu'ils n'étaient pas suffisants pour démontrer que le gouvernement allemand avait failli aux obligations que lui imposent le paragraphe 1 de l'article premier et le paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général. Le sous-groupe a considéré qu'il n'était pas nécessaire de déterminer si, dans la pratique, l'application de la taxe compensatoire allemande était incompatible avec les dispositions du paragraphe 2 de l'article III de l'Accord général, ou si le fait de n'avoir pas libéré les importations de conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus*, tout en étant conforme au paragraphe 1 de l'article XIII de l'Accord général, était inconciliable avec d'autres dispositions des articles XII à XIV de l'Accord général.

*Les concessions accordées à la Norvège pour les conserves
de Clupea sprattus et de Clupea harengus se trouvent-elles
annulées ou compromises?*

16. Le sous-groupe a ensuite examiné si le préjudice que le gouvernement norvégien déclare avoir subi annule ou compromet un avantage découlant directement ou indirectement, pour la Norvège, de l'Accord général et s'il tombe, par conséquent, sous le coup des dispositions de l'article XXIII. Le sous-groupe a convenu qu'un avantage serait compromis si la mesure du gouvernement allemand, qui a eu pour effet de bouleverser le rapport de concurrence entre les conserves de *Clupea pilchardus* et les conserves des autres espèces de la famille des clupéidés, n'avait pu être raisonnablement prévue par le gouvernement norvégien au moment où il a négocié les réductions de droits de douane sur les conserves de *Clupea sprattus* et de *Clupea harengus*. Le sous-groupe a conclu que le gouvernement norvégien avait des raisons de supposer, pendant ces négociations, que les conserves préparées avec les espèces de poissons de la famille des clupéidés, auxquelles il avait un intérêt, ne seraient pas traitées moins favorablement que d'autres conserves de poissons de la même famille, et que cette situation ne serait pas modifiée par une mesure unilatérale du gouvernement allemand. Le sous-groupe est arrivé à cette conclusion en tenant particulièrement compte des circonstances suivantes:

- a) les produits des différentes espèces de la famille des clupéidés sont très proches les uns des autres et sont considérés comme directement concurrents par nombre d'intéressés;
- b) les deux parties ont reconnu que la question de l'égalité de traitement a été discutée au cours des négociations de Torquay;
- c) bien qu'aucune preuve concluante n'ait été fournie quant à la portée et à la teneur des assurances ou des déclarations qui peuvent avoir été données ou faites au cours de ces discussions, il est raisonnable de supposer que la délégation norvégienne, en appréciant la valeur des concessions offertes par l'Allemagne au sujet des conserves de clupéidés et en offrant elle-même des concessions en échange, avait tenu compte des avantages résultant du maintien du régime de l'égalité de traitement qui était appliqué depuis 1925.

17. Attendu que les mesures prises par le gouvernement allemand ont rendu vaines les suppositions qui avaient dicté l'attitude de la délégation norvégienne et qu'elles ont réduit de façon substantielle la valeur des concessions obtenues par la Norvège, le sous-groupe en a conclu que le gouvernement norvégien est fondé à déclarer qu'un avantage découlant pour lui de l'Accord général a été compromis.

18. Compte tenu des considérations qui précèdent, le sous-groupe suggère aux PARTIES CONTRACTANTES qu'il serait opportun d'adresser à l'Allemagne et à la Norvège une recommandation conforme à la première phrase du paragraphe 2 de l'article XXIII. Cette recommandation devrait viser à rétablir, dans la mesure du possible, les rapports de concurrence qui existaient à l'époque où le gouvernement norvégien a négocié à Torquay et dont ce gouvernement pouvait raisonnablement escompter le maintien.

19. Le sous-groupe soumet aux PARTIES CONTRACTANTES un projet de recommandation¹.

¹Voir à la page 31 le texte de la recommandation que les PARTIES CONTRACTANTES ont adoptée.