

9 juin 1989

ETATS-UNIS - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE SUCRE

*Rapport du Groupe spécial adopté le 22 juin 1989
(L/6514 - 36S/372)*

1. INTRODUCTION

1.1 A sa réunion de juin 1988, le Conseil a été informé que, le 7 juin 1988, l'Australie avait tenu des consultations avec les Etats-Unis au titre de l'article XXII:1 au sujet des restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre. Ces consultations avaient en particulier pour objet d'établir si le régime d'importation en vigueur aux Etats-Unis pour le sucre était justifié au regard de l'Accord général. Ces consultations n'ayant pas abouti à un règlement satisfaisant, l'Australie, dans une communication en date du 19 juillet 1988 reproduite sous la cote L/6373, a demandé que soit institué un groupe spécial chargé d'examiner la question conformément aux dispositions de l'article XXIII:2.

1.2 A la réunion du Conseil du 22 septembre 1988, les Etats-Unis ont demandé que leur soit confirmé que la demande d'institution d'un groupe spécial présentée par l'Australie ne visait que les restrictions instituées par les Etats-Unis à l'importation de sucre brut et raffiné en vertu de la Note figurant dans le tarif douanier des Etats-Unis (ci-après dénommée la Note) et compte tenu de la disposition reprise dans la Liste de concessions des Etats-Unis annexée à l'Accord général (Liste XX). L'Australie a confirmé que sa demande se rapportait bien aux restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre brut et raffiné, que les Etats-Unis avaient justifiées en invoquant la Note (C/M/224).

1.3 A la même réunion, le Conseil est convenu d'instituer un groupe spécial ayant le mandat suivant:

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par l'Australie dans le document L/6373; faire les constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler les recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 2 de l'article XXIII" (C/M/224).

1.4 Les représentants de l'Argentine, du Brésil, du Canada, de la Colombie, de la Communauté économique européenne, du Nicaragua et de la Thaïlande ont réservé leurs droits respectifs de présenter des communications au Groupe spécial (C/M/224).

1.5 A sa réunion du 20 décembre 1988, le Conseil a été informé qu'un accord avait été réalisé sur la composition du Groupe spécial, qui s'établissait comme suit (C/M/227):

Président: M. Keith Broadbridge

Membres: M. Elbio Rosselli
M. Witold Jozwiak

1.6 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties au différend les 16 février et 17 mars 1989, et avec les parties contractantes intéressées le 17 février 1989. Il a présenté ses conclusions aux parties le 16 mai 1989.

2. LES ELEMENTS DE FAIT

2.1 A la Conférence d'Annecy en 1949, les Etats-Unis ont négocié, et inclus dans la Liste XX, des concessions tarifaires concernant le sucre brut et raffiné, sous réserve d'une disposition relative au Titre II de la Loi de 1948 sur le sucre ou d'un texte sensiblement équivalent. Le Titre II de la Loi

de 1948 sur le sucre requiert du Secrétaire à l'agriculture qu'il ouvre des contingents à l'importation et à la production de sucre sur la base de sa détermination annuelle du volume de sucre nécessaire pour couvrir les besoins de la consommation sur le territoire continental des Etats-Unis.

2.2 Cette disposition, qui a été élargie afin d'autoriser le Président des Etats-Unis à appliquer un taux de droit et une limitation quantitative aux importations de sucre si la Loi sur le sucre ou un texte sensiblement équivalent venait à expiration, a été reprise dans la Liste XX après la Conférence de Torquay en 1951 et, avec quelques modifications, à la suite des Négociations Kennedy en 1967 et du Tokyo Round en 1979. Par Proclamation 3822 du 16 décembre 1967, le Président des Etats-Unis a ajouté au tarif douanier de ce pays la Note reprenant cette disposition.

2.3 En 1988, les Etats-Unis ont modifié leur liste annexée à l'Accord général établie selon la nomenclature du Système harmonisé. Depuis lors, cette disposition est reprise au Chapitre 17 de la Liste XX (Etats-Unis) annexée à l'Accord général et figure dans la partie correspondante de la Liste du Tarif harmonisé des Etats-Unis. Cette disposition est libellée comme suit:

"2. Les taux en vigueur au 1er janvier 1968 pour les sous-positions 1701.11, 1701.12, 1701.91.20, 1701.99, 1702.90.30, 1702.90.40, 1806.10.40 et 2106.90.10 ne seront d'application que tant que le Titre II de la Loi de 1948 relative au sucre ou un texte sensiblement équivalent sera d'application aux Etats-Unis, que les contingents autorisés par ces textes, ou l'un quelconque d'entre eux, soient ou non appliqués ou suspendus:

Etant entendu

- a) que, si le Président estime qu'un taux particulier non inférieur à celui qui est applicable au 1er janvier 1968, limité par un contingent déterminé, peut être fixé pour les articles repris sous les positions mentionnées plus haut (ce taux devant dûment tenir compte des intérêts des producteurs nationaux sur le marché sucrier américain et des parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui sont affectés de façon sensible, il proclamera que ce taux particulier et cette limitation quantitative prendront effet au plus tard 90 jours après l'arrivée à expiration de ces textes;
- b) que tout droit et toute limitation quantitative ainsi fixés pourront être modifiés si le Président estime et proclame qu'une telle modification est nécessaire et opportune pour donner effet aux dispositions ci-dessus; et
- c) que les taux applicables au 1er janvier 1968 reprendront leur plein effet, sous réserve des dispositions de la présente note, si les textes sensiblement équivalant au Titre II de la Loi de 1948 sur le sucre devenaient ultérieurement d'application."

2.4 La Loi de 1948 sur le sucre est arrivée à expiration le 31 décembre 1974 et n'a pas été remplacée par un texte sensiblement équivalent. Par Proclamation 4334 du 16 novembre 1974, le Président des Etats-Unis a fixé des contingents et des taux de droit à l'importation de sucre brut et raffiné sur la base de la Note. Les droits et les contingents applicables ont été modifiés par des proclamations présidentielles ultérieures.

2.5 Le 5 mai 1982, conformément au pouvoir que lui conférait la Note, le Président des Etats-Unis a établi, par Proclamation 4941, un programme de contingentement d'urgence des importations visant à réguler les importations de sucre sur le marché des Etats-Unis, et en vertu duquel le volume du contingent global d'importation est déterminé et annoncé chaque trimestre ou pour d'autres périodes par le Secrétaire à l'agriculture et réparti entre les différents pays fournisseurs en fonction de leurs exportations antérieures au cours d'une période de référence. L'Australie s'est vu attribuer une part

de 8,3 pour cent des importations totales de sucre des Etats-Unis. Pour l'exercice budgétaire 1982/83, le contingent global d'importation a été fixé à 2,80 millions de tonnes courtes (valeur brute), plus 2 000 tonnes courtes (valeur brute) pour le contingent d'importation de spécialités de sucre. Les importations américaines moyennes de sucre entre 1977 et 1981 ont été de 5,08 millions de tonnes courtes.

2.6 Depuis 1982, le contingent global d'importation a en général été fixé pour l'année. Pour 1988 (année civile), le contingent global a été de 1 056 675 tonnes courtes (valeur brute). Pour 1989 (année civile), le contingent annoncé a été fixé à 1 125 255 tonnes métriques (valeur brute)¹, soit l'équivalent de 1 240 380 tonnes courtes (valeur brute). Les exportations australiennes vers les Etats-Unis ont été de 232 400 tonnes courtes (valeur brute) en 1982/83, de 83 335 tonnes courtes (valeur brute) en 1988 et l'attribution pour 1989 est de 96 343 tonnes courtes (valeur brute). Bien que la part de l'Australie dans le contingent de base soit restée à 8,3 pour cent, sa part réelle dans les importations totales de sucre des Etats-Unis est tombée à moins de 7,9 pour cent en 1987-1988 par suite des dispositions relatives aux envois minimums prévues dans les dispositions concernant les pays à petit contingent.

2.7 La production de sucre des Etats-Unis (betterave et canne, valeur brute) est passée de 5,9 millions de tonnes courtes en 1982 à 7,3 millions en 1987. En 1988, selon des estimations du Département de l'agriculture des Etats-Unis, elle a été de 7,1 millions de tonnes courtes.

3. PRINCIPAUX ARGUMENTS

Résumé

3.1 L'Australie a demandé au Groupe spécial de constater que les restrictions à l'importation de sucre mises en place par les Etats-Unis étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1, qu'elles ne relevaient ni des exceptions prévues à cet article ni de celles prévues par toute autre disposition pertinente de l'Accord général et qu'elles annulaient ou compromettaient apparemment des droits que l'Australie tenait de l'Accord général. L'Australie a noté que les Etats-Unis n'avaient pas justifié ces restrictions au titre de l'article 22 de la Loi de 1933 portant aménagement de l'agriculture, telle que modifiée, ni d'une autre mesure quelconque. En particulier, l'Australie a noté que la dérogation que constituait l'article 22 n'autorisait pas l'institution simultanée d'impositions et de contingents et qu'elle ne permettait pas non plus de fixer des contingents représentant moins de 50 pour cent du niveau des importations au cours d'une période de référence (IBDD, S3/33).

3.2 Les Etats-Unis ont fait valoir que les restrictions à l'importation visées par la plainte de l'Australie étaient administrées conformément à une concession tarifaire négociée et, partant, en application de dispositions qui faisaient partie intégrante de l'Accord général. De ce fait, les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de rejeter la plainte de l'Australie.

¹Depuis le 1er janvier 1988, afin de satisfaire aux prescriptions du Système harmonisé, les répartitions par pays ont été exprimées en tonnes métriques (valeur brute) à raison de 1 tonne métrique pour 1,10231125 tonne courte.

Article XI

3.3 L'Australie a soutenu que les restrictions que les Etats-Unis appliquaient à l'importation de sucre en vertu de la Proclamation présidentielle 4941 du 5 mai 1982 n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article XI:1 qui dispose ce qui suit:

"Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ... de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé."

3.4 L'Australie a noté que le paragraphe 2 de l'article XI prévoyait des exemptions aux dispositions du paragraphe premier dudit article, mais elle a maintenu que les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre n'étaient justifiées par aucune des conditions énoncées aux alinéas pertinents de l'article XI:2. En particulier, l'Australie a rappelé que l'article XI:2 c) i) stipulait que, pour être exemptées des dispositions de l'article XI:1, les restrictions à l'importation devaient être "nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet: de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ... ". Il stipulait aussi que les restrictions " ... ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions".

3.5 L'Australie a affirmé que les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre ne répondaient à aucune de ces conditions. S'agissant des mesures gouvernementales en vigueur, l'Australie a rappelé que, dans le cas des consultations qui s'étaient tenues le 7 juin 1988 au titre de l'article XXII, les Etats-Unis avaient confirmé que le programme sucrier américain ne contenait aucune disposition limitant ou restreignant la production nationale de sucre de canne ou de betterave ou limitant les quantités admises à bénéficier du soutien accordé dans le cadre du Programme de prêts pour le soutien des prix. En outre, les contingents d'importation de sucre aux Etats-Unis et les importations américaines totales de ce produit avaient beaucoup diminué depuis l'institution des contingents restrictifs en 1982, tandis que la production nationale de sucre des Etats-Unis augmentait dans le même temps (voir le paragraphe 2.7).

3.6 Les Etats-Unis ont fait observer que ces restrictions étaient conformes à une disposition négociée d'une concession tarifaire qui faisait partie intégrante de l'Accord général. En conséquence, les Etats-Unis estimaient que l'article XI n'était pas à prendre en considération pour la question examinée par le Groupe spécial, une disposition de l'Accord général ne pouvant l'emporter sur une autre (voir aussi l'argument de l'Australie au paragraphe 3.10).

Article II

3.7 Les Etats-Unis ont rappelé que les restrictions à l'importation de sucre brut et raffiné examinées par le Groupe spécial étaient administrées conformément à une disposition qui faisait partie d'une concession tarifaire négociée à l'origine lors de la Conférence d'Annecy en 1949. Les Etats-Unis maintenaient que cette disposition était conforme à celle de l'article II:1 b) qui, entre autres, permettait aux parties contractantes de soumettre des concessions tarifaires aux "conditions ou clauses spéciales ... stipulées" dans leurs Listes de concessions. Conformément aux dispositions de l'article II:7, ces listes ont été annexées à l'Accord général dont elles font partie intégrante. Les Etats-Unis en concluaient que les conditions ou clauses spéciales applicables à des concessions tarifaires particulières, y compris aux restrictions à l'importation en cause dans la présente affaire, faisaient partie intégrante de l'Accord général. En conséquence, elles ne pouvaient être ni contestées ni invalidées par une autre partie ou disposition de l'Accord général.

3.8 L'Australie ne contestait pas l'argument des Etats-Unis selon lequel des limitations de concessions tarifaires étaient admissibles au regard des dispositions de l'article II:1 b). Toutefois, elle prétendait que ces limitations ne pouvaient ni justifier l'application de mesures contraires à d'autres dispositions de l'Accord général ni constituer une dérogation aux obligations qui incombait aux parties contractantes au titre de dispositions spécifiques dudit accord. L'Australie a relevé que, contrairement aux autres articles de l'Accord général qui prévoyaient des dérogations aux dispositions de celui-ci, l'article II ne contenait pas, explicitement ou implicitement, de mécanisme permettant de ne pas se conformer à ces dispositions. L'article II traitait simplement des concessions accordées à d'autres parties contractantes et non de droits d'exempter certains produits des dispositions de l'Accord général. L'Australie a noté que la Loi de 1948 sur le sucre permettait de continger la production nationale et les importations (voir le paragraphe 2.1), ce qui permettait, en cas de contestation au GATT, de présenter les éléments nécessaires pour qu'il y ait de prime abord conformité avec les dispositions de l'article XI:2. Ce mécanisme de remplacement prévu en 1951 (voir le paragraphe 2.2) n'excluait pas non plus cette possibilité. L'Australie a relevé qu'il n'y avait aucune raison pour que les autres parties contractantes estiment que la Note serait appliquée d'une manière incompatible avec l'article XI:2 et elles ne pouvaient donc pas accepter l'argument selon lequel la réserve faite dans la Liste XX obligeait les Etats-Unis à instituer des contingents d'importation incompatibles avec l'Accord général.

3.9 L'Australie a rappelé qu'à leur neuvième session en 1955, les PARTIES CONTRACTANTES avaient adopté le rapport du Groupe de travail de la révision concernant les autres entraves au commerce (IBDD, S3/249). Ce rapport reconnaissait notamment que les questions qui pouvaient avoir une influence sur les effets pratiques des concessions tarifaires pouvaient être négociées et incorporées dans la liste correspondante annexée à l'Accord général, "à la condition que ces résultats ne soient pas incompatibles avec d'autres dispositions de l'Accord" (IBDD, S3/253). L'Australie a en outre rappelé que dans une plainte antérieure portée par le Canada contre la CEE au sujet d'une note relative à une concession sur la viande de boeuf de haute qualité, insérée dans la Liste de concessions de la CEE, le Groupe spécial avait constaté notamment que les termes "conditions ou clauses spéciales" dont il est question à l'article II:1 b) ne pouvaient pas être interprétés comme signifiant qu'une partie contractante avait la faculté de contrevenir, de façon explicite ou par le biais des modalités d'administration d'une concession, à une autre disposition de l'Accord général (IBDD, S28/105).

3.10 L'Australie a déclaré que, contrairement à ce qu'avaient dit les Etats-Unis (voir aussi le paragraphe 3.6), ce n'était pas l'Australie, mais les Etats-Unis qui faisaient valoir qu'une partie de l'Accord général pouvait l'emporter sur une autre, arguant qu'une disposition énoncée dans leur liste annexée à la Partie I annulait toutes les obligations qui pouvaient incomber aux Etats-Unis au titre de la Partie II de l'Accord général. De l'avis de l'Australie, il n'y avait pas lieu de se demander si une partie de l'Accord général pouvait en annuler une autre, car les listes dont il était question à la Partie I ne pouvaient pas contenir de dispositions qui, dans leur application, étaient incompatibles avec celles énoncées ailleurs dans l'Accord. Selon l'Australie, cette opinion était confortée, entre autres, par l'argument que les Etats-Unis avaient présenté au Groupe spécial qui avait examiné les restrictions appliquées par le Japon à l'importation de certains produits agricoles (L/6253, paragraphes 3.12 et 3.13).

3.11 Les Etats-Unis ont contesté qu'il y ait un rapport entre les affaires rappelées par l'Australie et la question examinée par le Groupe spécial. Le Groupe de travail des autres entraves au commerce s'était limité, conformément à son mandat, à examiner les propositions qui avaient été présentées au sujet a) des subventions, des mesures compensatrices et des mesures antidumping, et b) du commerce d'Etat, de l'écoulement des excédents, de la liquidation des stocks non commerciaux et des exceptions générales prévues en ce qui concerne l'application de l'Accord. Il n'a pas formulé de recommandations relatives à l'article II qui relevait d'un autre groupe de travail, le Groupe de travail des listes de concessions et des questions douanières, institué lui aussi dans le cadre du processus de révision de 1955. Les Etats-Unis ont noté que la déclaration rappelée par l'Australie ne confortait pas la position de celle-ci, même si l'on considérait qu'elle s'applique à des questions autres que les subventions. Dans cette

déclaration, le Groupe de travail est convenu que les parties contractantes "devraient" s'abstenir de faire figurer dans leurs listes des subventions qui puissent ne pas être conformes à d'autres dispositions de l'Accord général. Pour les Etats-Unis, il ne s'agissait à l'évidence que d'une recommandation de principe et non d'une prescription de caractère juridique.

3.12 En ce qui concerne la plainte du Canada contre la CEE au sujet de la viande de boeuf de haute qualité, les Etats-Unis ont souligné qu'elle concernait l'application, par la CEE, d'une disposition figurant dans sa liste. Le Groupe spécial n'a pas examiné la conformité, avec l'Accord général, de cette disposition qui figure toujours dans la liste de la CEE, telle qu'elle a été établie lors de sa négociation; par contre, il a examiné la manière dont la concession était appliquée. Or le Groupe spécial "est arrivé à la conclusion que la manière dont était administrée la concession de la CEE sur la viande de boeuf de haute qualité accordait au Canada un traitement moins favorable que celui prévu dans la liste de la CEE en référence et qu'elle n'était donc pas conforme aux dispositions du paragraphe 1 de l'article II de l'Accord général" (IBDD, S28/105, paragraphe 4.6). En ce qui concerne la plainte portée par les Etats-Unis contre le Japon au sujet des importations de certains produits agricoles, les Etats-Unis ont déclaré que, dans cette affaire, ils faisaient valoir simplement que l'article XI:1 ne s'appliquait pas seulement aux produits visés par des concessions tarifaires au titre de l'article II, mais qu'il s'appliquait aussi à des positions non consolidées. De ce fait, l'argument avancé par l'Australie n'était pas fondé sur un principe énoncé dans l'Accord général.

3.13 L'Australie a répondu que l'extrait en question du rapport du Groupe de travail cité visait une situation où, lors de la négociation de concessions ou de réductions tarifaires, des négociations avaient lieu parallèlement sur des "questions telles que des subventions" (IBDD, S3/252, paragraphe 14). L'Australie a soutenu que ce texte signifiait à l'évidence que ce principe devait être d'application générale, c'est-à-dire que les résultats de ces négociations ne devaient pas être incompatibles avec d'autres dispositions de l'Accord général. Si tel n'avait pas été le cas, il n'y aurait été fait mention que des "subventions". L'Australie a également rappelé que les rapports adoptés par les PARTIES CONTRACTANTES étaient des interprétations de l'Accord général et qu'ils représentaient sans réserve les opinions des parties contractantes. L'Australie a également fait valoir que les faits de cette cause étaient analogues aux constatations adoptées du Groupe spécial Canada/CEE concernant la viande de boeuf, qui était arrivé à la conclusion que la concession était administrée de manière incompatible avec l'article premier.

3.14 Les Etats-Unis ont fait valoir que, à la différence de la réserve qui s'attachait à la concession de la CEE sur la viande de boeuf, la Note autorisait explicitement l'institution d'un contingent à l'importation de sucre. Les Etats-Unis ont dit que, en soulevant ce point, l'Australie demandait au Groupe spécial de déclarer que les mesures prises par les Etats-Unis en conformité avec une disposition tarifaire négociée n'étaient pas admissibles. En d'autres termes, l'Australie cherchait à obtenir, non pas par voie de négociation, mais par le biais d'un Groupe spécial chargé du règlement d'un différend, qu'il soit mis fin à une concession tarifaire des Etats-Unis ou que celle-ci soit modifiée.

3.15 En outre, les Etats-Unis ont rappelé que, dans bien des cas, les listes négociées en 1947 et celles aujourd'hui en vigueur étaient assorties de conditions ou clauses spéciales autres que des droits de douane. Si ce que l'Australie prétendait était exact, toutes ces conditions non tarifaires, y compris celles qui figuraient dans la liste même de l'Australie, ne seraient pas admissibles. Or si une partie contractante ne pouvait faire, au titre d'une réserve figurant dans sa liste, que ce qu'elle pouvait faire au titre d'une autre disposition de l'Accord général, il ne serait alors pas nécessaire d'inclure des réserves dans une liste, et l'article II:1 b) serait dans une large mesure vidé de son sens.

3.16 L'Australie a répondu qu'elle ne cherchait pas à modifier, par le biais de cette procédure de règlement d'un différend, la liste des Etats-Unis annexée à l'Accord général; elle cherchait seulement à obtenir des Etats-Unis qu'ils rendent conforme leur régime d'importation de sucre avec les obligations

qui leur incombaient au titre de l'Accord général. L'Australie a souligné que, bien qu'une partie contractante puisse modifier unilatéralement sa liste, si l'on admettait l'argumentation des Etats-Unis, toute partie contractante aurait la faculté d'inclure dans sa liste annexée à l'Accord général des dispositions qui l'autoriseraient à déroger largement à ses obligations au titre de n'importe quelle autre disposition de l'Accord général qui lui paraîtrait appropriée. Et une fois que de telles dispositions figureraient dans cette liste, elles ne prêteraient pas à contestation de la part d'une autre partie contractante.

3.17 L'Australie a demandé aux Etats-Unis de lui confirmer son interprétation de sa concession tarifaire sur le sucre. Faute d'indication contraire, elle croyait comprendre qu'avec l'expiration de la Loi de 1948 sur le sucre et en l'absence d'un texte sensiblement équivalent, les Etats-Unis prétendaient pouvoir fixer des droits de douane à n'importe quel taux au-dessus de 0,6625 cent la livre et des contingents à n'importe quel niveau (éventuellement à zéro). Si cette interprétation était correcte, les concessions étaient administrées de manière incompatible avec l'objet de l'article II. En outre, l'Australie supposait que les Etats-Unis se prétendaient exemptés des obligations énoncées non seulement à l'article XI, mais aussi aux articles premier et XIII de l'Accord général.

Article XIII

3.18 L'Australie a noté qu'en décembre 1988, les autorités américaines avaient modifié les attributions par pays établies pour cette année-là dans le cadre du programme de contingentement des importations de sucre. En particulier, une fraction inutilisée déclarée par le Guyana avait été réattribuée à trois autres pays du CARICOM conformément à des lettres échangées en 1984 entre les Etats-Unis et le CARICOM, dans lesquelles les Etats-Unis étaient convenus que toute fraction inutilisée d'une attribution contingente déclarée par un pays du CARICOM serait répartie entre les autres pays du CARICOM. L'Australie soutenait que cette nouvelle répartition était discriminatoire et incompatible avec les dispositions de l'article XIII:2. L'Australie a également noté que la décision des PARTIES CONTRACTANTES d'accorder aux Etats-Unis une dérogation concernant la Loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes faisait expressément référence à l'obligation qui était faite aux Etats-Unis de ne pas enfreindre le principe de la répartition non discriminatoire des contingents de sucre (IBDD, S31/24).

3.19 Les Etats-Unis ont estimé que les questions touchant l'article XIII n'entraient pas dans le mandat du Groupe spécial. Ils ont fait valoir que l'Australie n'avait fait référence qu'à l'article XI dans sa demande de consultation et d'institution du Groupe spécial. Ils ont fait valoir qu'il était à présumer que d'autres parties contractantes auraient aimé se faire entendre du Groupe spécial si elles avaient su que l'Australie avait l'intention de faire référence à l'article XIII.

3.20 L'Australie a été d'avis que l'article XIII entrainait dans le cadre du mandat du Groupe spécial qui portait sur les dispositions pertinentes de l'Accord général, en particulier l'article XI, et elle a demandé au Groupe spécial de faire une constatation également sur ce point. Selon l'idée que l'Australie se faisait des pratiques de règlement des différends au GATT, les questions qui avaient un rapport direct avec les travaux d'un Groupe spécial, même si elles se posaient après l'institution de ce Groupe, pouvaient légitimement faire l'objet d'un examen et être tranchées par ce Groupe.

4. COMMUNICATIONS DES PARTIES TIERCES INTERESSEES

a) Argentine

4.1 L'Argentine a rappelé l'importance que l'exportation de sucre vers les Etats-Unis revêtait pour certains pays de la région. A la suite de l'établissement de contingents d'importation restrictifs en 1982, les recettes d'exportation de sucre de l'Argentine sont tombées de 210 millions de dollars EU en 1981

à 14 millions en 1987. La tendance à appliquer des restrictions quantitatives comme instrument de protection était également illustrée par le recul des importations annuelles de sucre des Etats-Unis, qui sont tombées de 5 millions de tonnes courtes entre 1977 et 1981 à environ 1 million en 1988.

4.2 L'Argentine estimait que les restrictions quantitatives appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre étaient contraires aux dispositions de l'article XI. Elle estimait en outre que les Etats-Unis ne pouvaient justifier ces restrictions au titre de la Note. Les positions tarifaires auxquelles ces restrictions s'appliquaient étaient consolidées. Si l'on admettait qu'ils aient la faculté de recourir à cette disposition, les Etats-Unis auraient le droit de ramener à zéro leur contingent d'importation, ce qui viderait la concession de son sens et serait incompatible avec l'objet fondamental d'une concession, qui était de créer des conditions de concurrence stables.

b) Brésil

4.3 Le Brésil a déclaré que, lorsque les Etats-Unis avaient adopté un régime de contingentement restrictif des importations de sucre en 1982, cette mesure avait été annoncée comme devant être temporaire et comme visant à pallier une situation de crise engendrée par l'instabilité des cours mondiaux. Or ce contingentement avait été maintenu et rien n'annonçait son élimination. En outre, il contribuait grandement à la dégradation du marché mondial du sucre.

4.4 Les restrictions appliquées par les Etats-Unis avaient causé des pertes irréparables au Brésil qui avait vu ses exportations annuelles de sucre tomber de 1 million de tonnes courtes au début des années 80 à 15 300 tonnes courtes en 1988. De plus, les programmes de substitution du sucre qui favorisaient un accroissement de la consommation d'édulcorants de remplacement aux Etats-Unis avaient tendance à restreindre encore plus la part du Brésil sur le marché du sucre des Etats-Unis. C'est pourquoi le Brésil considérait que le maintien, par les Etats-Unis, de contingents d'importation restrictifs pour le sucre avait annulé ou compromis des avantages qui résultaient pour le Brésil de l'Accord général.

c) Canada

4.5 Le Canada a dit que, depuis l'établissement de contingents restrictifs en 1982, ses exportations de sucre vers les Etats-Unis avaient diminué alors même qu'augmentaient celles des Etats-Unis vers le Canada. Les contingents applicables au sucre raffiné avaient restreint les exportations canadiennes qui étaient tombées de 29 419 tonnes courtes en 1983 à 9 749 en 1987. Le Canada croyait savoir que, selon les Etats-Unis, les contingents qu'ils appliquaient en vertu de la Note ne relevaient pas de la dérogation qui leur avait été accordée au titre de l'article 22 de la Loi de 1933, modifiée portant aménagement de l'agriculture.

4.6 Le Canada a soutenu que ces restrictions étaient contraires aux dispositions de l'article XI et qu'elles ne sauraient être justifiées au titre du paragraphe 2 de cet article. En outre, de l'avis du Canada, l'existence, dans une liste de concessions, d'une note autorisant l'association de droits de douane et de contingents ne justifiait pas des mesures incompatibles avec l'Accord général. Le fait que le Tarif douanier des Etats-Unis et cette note soient devenus partie intégrante de la liste qui avait été annexée à l'Accord général en 1951 et reprise dans le Protocole de Genève de 1967 n'affectait que l'administration des concessions tarifaires qui avait été accordée et n'impliquait nullement que la justification des contingents au titre de l'Accord général était reconnue.

4.7 Le Canada a maintenu que la simple inclusion de cette note ne pouvait pas justifier et ne justifiait en soi une dérogation aux obligations de l'article XI. De l'avis du Canada, nonobstant la disposition de l'article II:7, les Etats-Unis n'étaient pas autorisés par celle-ci à appliquer des restrictions à l'importation de sucre qui contreviennent à une autre disposition de l'Accord général. En conséquence, le Canada a demandé au Groupe spécial de recommander aux Etats-Unis la levée des restrictions à

l'importation de sucre. Le Canada a souligné que toute solution apportée à cette plainte devrait reposer sur une base non discriminatoire.

d) Colombie

4.8 La Colombie a déclaré que les contingents d'importation restrictifs adoptés par les Etats-Unis étaient l'un des facteurs qui avaient amoindri sa participation au marché mondial du sucre. La Colombie était convaincue que le Groupe spécial prendrait soigneusement en considération la plainte de l'Australie et qu'une solution concernant la libéralisation du commerce des produits agricoles serait trouvée dans le cadre de l'Uruguay Round.

e) Communauté économique européenne

4.9 La CEE a déclaré que l'application restrictive de contingents d'importation avait fortement limité les importations de sucre des Etats-Unis depuis 1982. Cette forte réduction avait beaucoup contribué à une chute des prix du sucre sur les marchés mondiaux, ce qui avait été grandement dommageable pour tous les exportateurs de sucre, dont la CEE. En outre, en maintenant les prix du sucre à des niveaux très élevés sur leur marché intérieur, les Etats-Unis avaient encouragé la production d'isoglucose et de ses sous-produits, les préparations à base de gluten de maïs pour l'alimentation des animaux, qui sont produites presque exclusivement à des fins d'exportation vers la Communauté. Les effets pervers de ces exportations étaient graves en ce sens qu'elles substituaient, à des prix très bas, aux céréales communautaires dans l'alimentation des animaux, tendant ainsi à stimuler l'accroissement des productions communautaires de lait et de viande bovine.

4.10 La CEE a soutenu que ces restrictions quantitatives à l'importation de sucre étaient contraires à l'article XI:1 et qu'elles n'étaient compatibles ni avec les dispositions de l'article XI:2 ni avec les termes de la dérogation de 1955 accordée aux Etats-Unis. Ayant été informée des arguments des Etats-Unis concernant les paragraphes 1 b) et 7 de l'article II, la CEE a fait valoir que le paragraphe 1 b) de cet article ne pouvait pas être interprété comme autorisant des dérogations à l'interdiction des restrictions quantitatives prévue à l'article XI. Les "conditions ou clauses spéciales" reprises dans une liste ne pouvaient pas être considérées comme permettant de déroger aux obligations énoncées dans d'autres dispositions de l'Accord général. De ce fait, le paragraphe 1 b) de l'article II ne pouvait justifier des mesures qui étaient incompatibles avec les dispositions de l'Accord général. Comme le pouvoir que la Note conférait aux Etats-Unis ne pouvait pas modifier les obligations des Etats-Unis au titre de dispositions autres que celles de l'article II, il incombait à ce pays de prouver que les restrictions quantitatives en question étaient compatibles avec celles de l'article XI. Si les Etats-Unis ne pouvaient pas apporter cette preuve, la CEE considérait que le Groupe spécial devait arriver à la conclusion que les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre étaient contraires aux dispositions de l'article XI:1.

4.11 La CEE a pris note du fait que l'Australie n'invoquait pas en l'espèce la dérogation de 1955. La CEE estimait qu'il n'y était fait référence à aucune limitation de cette nature du cadre de l'examen du Groupe spécial. Toutefois, si celui-ci devait restreindre le cadre de son examen, la CEE souhaitait que, dans son rapport final, il précise bien les conditions et les motifs de sa décision.

f) Nicaragua

4.12 Le Nicaragua a fait valoir que la décision que le Président des Etats-Unis avait prise le 5 mai 1982 d'instituer un régime de contingents pour réguler les importations de sucre aux Etats-Unis constituait une restriction au sens de l'article XI:1. Ce régime ne satisfaisait pas aux conditions posées en ce qui concerne les exceptions mentionnées à l'article XI:2 et n'était pas justifié au titre de la Dérogation de 1955 accordée à ce pays.

4.13 Le Nicaragua a en outre fait valoir qu'on ne saurait trouver de justification à ce régime dans l'article II:1 b). A son sens, les "conditions ou clauses spéciales" prévues par cet article ne sauraient autoriser des mesures contraires aux autres dispositions de l'Accord général. En conséquence, la Note n'avait aucune validité en tant que dérogation à l'article XI ou à l'article XIII. Si une interprétation différente devait être acceptée, peut-être pourrait-on se demander quelle serait la valeur et la portée des concessions accordées par les Etats-Unis, ce qui, dans un cas extrême, pourrait conduire à une prohibition pure et simple des importations de sucre.

4.14 Le Nicaragua a déclaré que les considérations ci-dessus avaient été exposées au Groupe spécial chargé d'examiner les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua en mai 1983.

g) Thaïlande

4.15 La Thaïlande a dit que, depuis la mise en place, en 1982, d'un régime de plus en plus restrictif de contingents par pays pour les importations de sucre, la quote-part attribuée à la Thaïlande avait été fortement réduite et avait affecté l'industrie du sucre et les recettes d'exportation de ce pays.

4.16 De l'avis de la Thaïlande, le régime appliqué par les Etats-Unis contrevenait aux dispositions de l'article XI:1 et ne pouvait être justifié au titre de l'article XI:2. Autre préoccupation importante, ce régime avait encouragé l'expansion, aux Etats-Unis, de l'industrie des édulcorants autres que le sucre et la production d'édulcorants de remplacement. Comme cette tendance fausserait encore la situation du marché mondial du sucre, la Thaïlande demandait au Groupe spécial de recommander une solution appropriée pour cette question.

5. CONSTATATIONS

5.1 Le Groupe spécial a noté que la question fondamentale dont il était saisi était la suivante: les Etats-Unis appliquent des restrictions quantitatives à l'importation de certains sucres repris dans leur Liste de concessions annexée à l'Accord général (Liste XX). L'application de restrictions quantitatives est incompatible avec les dispositions de l'article XI:1 de l'Accord général, qui stipulent notamment ce qui suit:

"Aucune partie contractante ne maintiendra ... au moyen de contingents, ... [de] restrictions à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ... "

L'article II:1 b) de l'Accord général stipule que les produits repris dans les Listes de concessions des parties contractantes

"ne seront pas soumis, à leur importation sur le territoire auquel se rapporte cette Liste et compte tenu des conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées, à des droits de douane proprement dits plus élevés que ceux de cette Liste." (non souligné dans le texte)

Les Etats-Unis font valoir qu'à l'article II:1 b), les termes "compte tenu des conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées", permettent aux parties contractantes d'inclure dans leur Liste des réserves ayant trait aux restrictions quantitatives. Les Etats-Unis ont fait usage de cette possibilité en se réservant, dans leur Liste de concessions, le droit d'appliquer, dans certaines circonstances, des limitations quantitatives à l'importation de sucre. Comme les restrictions à l'importation de sucre sont conformes aux réserves faites dans la Liste des Etats-Unis et que, aux termes des dispositions de l'article II:7, les listes de concessions font partie intégrante de l'Accord général, ces restrictions sont conformes aux obligations qui résultent pour les Etats-Unis dudit accord. L'Australie fait valoir que les réserves qui s'attachent à des concessions accordées conformément à l'article II:1 b) ne peuvent justifier des mesures contraires à d'autres dispositions de l'Accord général, en particulier des restrictions quantitatives

incompatibles avec l'article XI:1 (pour un exposé complet des arguments des parties, voir plus haut la section 3).

5.2 Le Groupe spécial a tout d'abord examiné la question à la lumière du libellé de l'article II. Il a noté qu'au paragraphe 1 b), les termes "compte tenu des conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées" vont de pair avec les termes "ne seront pas soumis ... à des droits de douane proprement dits plus élevés que ceux de cette Liste". De ce fait, l'article II:1 b) permet aux parties contractantes de limiter l'obligation de ne pas soumettre des produits à des droits de douane plus élevés que ceux de la Liste, mais cela ne leur permet pas de limiter leurs obligations au titre d'autres articles de l'Accord général. Le Groupe spécial a en outre noté que l'article II s'intitulait "Listes de concessions" et que "concéder" veut normalement dire "accorder". De l'avis du Groupe spécial, l'article II semble permettre aux parties contractantes d'inclure dans leurs Listes des dispositions amoindrissant des droits conférés par l'Accord général, mais pas des dispositions diminuant des obligations au titre de cet accord.

5.3 Le Groupe spécial a ensuite examiné la question en fonction des fins de l'Accord général. Il a noté que l'une des fonctions fondamentales de celui-ci est, selon son Préambule, d'offrir un cadre juridique permettant aux parties contractantes de conclure des accords visant, "sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges". Là où l'Accord général mentionne des types spécifiques de négociations, il entend des négociations visant à la réduction des entraves aux échanges (articles IV d), XVII:3 et XXVIII bis). De l'avis du Groupe spécial, ces dispositions confirment l'opinion selon laquelle l'article II confère aux parties contractantes la possibilité d'insérer dans le cadre juridique de l'Accord général des engagements venant en sus de ceux qui y sont déjà énoncés et d'assujettir à des conditions ces engagements additionnels sans toutefois réduire leurs engagements au titre des autres dispositions de l'Accord général.

5.4 Le Groupe spécial a ensuite examiné la question dans le cadre des dispositions de l'Accord général ayant un rapport avec l'article II. Il a noté que les négociations portant sur les obstacles au commerce générés par l'utilisation d'entreprises de commerce d'Etat peuvent être conduites au titre de l'article XVII:3 et qu'une note relative à celui-ci prévoit que ces négociations

"peuvent porter sur la réduction de droits et d'autres impositions à l'importation et à l'exportation ou sur la conclusion de tout autre accord mutuellement satisfaisant qui serait compatible avec les dispositions du présent accord (voir le paragraphe 4 de l'article II et la note relative à ce paragraphe)". (non souligné dans le texte)

Les négociations prévues à l'article XVII:3 ne doivent donc pas aboutir à des arrangements incompatibles avec l'Accord général, en particulier à des restrictions quantitatives appliquées par le biais d'un commerce d'Etat et non justifiées par une exception à l'article XI:1. Le Groupe spécial n'a vu aucune raison pour qu'un principe différent soit applicable aux restrictions quantitatives administrées par d'autres moyens.

5.5 Le Groupe spécial a ensuite examiné la question sous l'angle de la pratique des PARTIES CONTRACTANTES. Il a noté que celles-ci avaient adopté en 1955 le rapport du Groupe de travail de la révision sur les autres entraves au commerce. Ce groupe de travail était arrivé à la conclusion suivante:

"aucune disposition n'empêchait les parties contractantes qui négocient en vue de la consolidation ou de l'abaissement de droits de douane de faire porter les négociations sur des questions telles que les subventions, qui peuvent avoir une influence sur les effets pratiques des concessions tarifaires, et d'incorporer dans la liste correspondante annexée à l'Accord général les résultats

de ces négociations, à la condition que ces résultats ne soient pas incompatibles avec d'autres dispositions de l'accord". (non souligné dans le texte) (IBDD, S3/252)

Que les termes de cette décision soient considérés comme une recommandation de principe, comme le font les Etats-Unis, ou comme la confirmation d'une prescription juridique, comme le soutient l'Australie, le Groupe spécial a été d'avis qu'ils allaient bien dans le sens de la conclusion selon laquelle les PARTIES CONTRACTANTES estimaient que les réserves reprises dans des listes établies conformément à l'article II:1 b) ne sauraient justifier des mesures incompatibles avec les autres articles de l'Accord général.

5.6 Enfin, le Groupe spécial a examiné la question à la lumière de la genèse du texte. Il a noté que les termes "modalités ou prescriptions" figuraient dans un projet d'article II:1 b) présenté lors de la deuxième session de la Commission préparatoire de la Conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies. Le projet initial ne faisait mention que des "conditions". Cet amendement a été proposé et adopté afin "de stipuler d'une manière plus générale les prescriptions de l'ordre de celles qui sont actuellement indiquées sous forme de notes dans le barème (liste) type. Un certain nombre de ces notes représentent, en effet, des concessions supplémentaires plutôt que des conditions régissant les consolidations de tarifs auxquelles elles se rapportent". (E/PC/T/153 et E/PC/T/W/295). Les dispositions de la Liste qui limitaient les obligations découlant de l'Accord général ne figuraient pas dans la Liste type et la possibilité d'y inclure de telles dispositions n'avait pas été évoquée par les auteurs du texte. En conséquence, le Groupe spécial a constaté que la genèse de celui-ci ne corroborait pas l'interprétation donnée par les Etats-Unis.

5.7 Pour les raisons indiquées dans les paragraphes précédents, le Groupe spécial a constaté que l'article II:1 b) n'autorise pas les parties contractantes à limiter leurs obligations au titre d'autres dispositions de l'Accord général et que, de ce fait, les dispositions figurant dans la Liste de concessions des Etats-Unis annexée à l'Accord général ne peuvent justifier le maintien, à l'importation de certains sucres, de restrictions quantitatives qui sont incompatibles avec l'application de l'article XI:1.

5.8 L'Australie a soutenu que la réattribution à Belize, à la Jamaïque et à Trinité-et-Tobago, en décembre 1988, d'une partie du contingent de sucre attribué au Guyana était incompatible avec l'article XIII:2 de l'Accord général. Les Etats-Unis ont fait valoir que cette question ne relevait pas du mandat du Groupe spécial, car elle avait été soulevée après l'institution du Groupe spécial par le Conseil en septembre 1988. Le Groupe spécial a estimé qu'il devait interpréter son mandat en tenant compte non seulement des intérêts des parties au différend, mais aussi des droits des parties contractantes tierces. Le Groupe spécial a noté que, conformément au paragraphe 15 du Mémoire d'accord concernant le règlement des différends (IBDD, S26/231), "toute partie contractante ayant un intérêt substantiel dans une question dont un groupe spécial est saisi, et qui en aura donné notification au Conseil, devrait avoir la possibilité de se faire entendre par le groupe". Le Groupe spécial en a tiré la conclusion que seules les questions dont les tierces parties contractantes intéressées auraient pu raisonnablement s'attendre à voir entrer dans le cadre de ses travaux, lorsqu'il a été institué par le Conseil, pouvaient être considérées comme faisant partie de la question dont le Conseil l'avait saisi. La question soulevée par l'Australie concerne directement deux parties contractantes (la Jamaïque et Trinité-et-Tobago); elle a également des implications pour d'autres parties contractantes. Etant donné que cette question n'avait été soulevée qu'après que le Groupe spécial eut été institué par le Conseil en septembre 1988, les parties contractantes n'avaient aucune raison de s'attendre à ce que le Groupe spécial soit saisi de la question de la réattribution des contingents de sucre à des pays des Caraïbes. En conséquence, le Groupe spécial a décidé que cette réattribution ne relevait pas de son mandat. Toutefois, il a rappelé à ce sujet qu'il avait constaté que toutes les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre en vertu de la Note figurant dans le Tarif des douanes de ce pays étaient incompatibles avec l'Accord général, indépendamment de la question de l'attribution de contingents à des pays donnés. Il a également rappelé qu'il avait constaté que l'article II:1 b) n'autorise

pas les parties contractantes à limiter leurs obligations au titre d'autres dispositions de l'Accord général et que cela ne saurait justifier que des mesures soient incompatibles avec tel ou tel article de l'Accord général, y compris l'article XIII.

5.9 Le Groupe spécial a noté que, dans la communication qu'elle avait présentée en tant que partie tierce intéressée, la CEE avait fait valoir que les restrictions à l'importation de sucre étaient contraires aux clauses de la dérogation accordée par les PARTIES CONTRACTANTES en 1955 en ce qui concerne les restrictions à l'importation instituées au titre de l'article 22 de l'"Agricultural Adjustment Act" (de 1933), tel qu'il a été amendé (IBDD, S3/33). Le Groupe spécial a également noté que la question dont l'Australie avait saisi les PARTIES CONTRACTANTES était celle des restrictions appliquées en vertu de la Note figurant dans le Tarif des douanes des Etats-Unis, et non les restrictions appliquées au titre de l'article 22 de l'"Agricultural Adjustment Act" (de 1933), tel qu'il a été amendé (voir le paragraphe 1.2 ci-dessus). En conséquence, la question soulevée par la CEE ne pouvait pas être examinée par le Groupe spécial. Celui-ci a aussi rappelé dans ce contexte que, conformément à la pratique, les groupes spéciaux ne font de constatations que sur les questions soulevées par les parties au différend, et non sur les questions soulevées uniquement par des tierces parties. (L/6264, page 51, et L/6309, page 41).

6. CONCLUSIONS

6.1 Compte tenu des considérations exposées à la section 5 ci-dessus, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que les restrictions à l'importation de certains sucres appliquées par les Etats-Unis en vertu de la Note figurant dans le Tarif des douanes de ce pays sont incompatibles avec l'article XI:1 et ne peuvent être justifiées au titre des dispositions de l'article II:1 b).

6.2 En conséquence, le Groupe spécial recommande aux PARTIES CONTRACTANTES de demander aux Etats-Unis de lever ces restrictions ou de les rendre conformes à l'Accord général.