

22 janvier 1990

ETATS-UNIS - RESTRICTIONS A L'IMPORTATION DE SUCRE ET DE  
PRODUITS CONTENANT DU SUCRE APPLIQUEES AU TITRE DE LA  
DEROGATION DE 1955 ET DE LA NOTE INTRODUCTIVE  
DE LA LISTE DE CONCESSIONS TARIFAIRES

*Rapport du Groupe spécial adopté le 7 novembre 1990  
(L/6631 - 37S/245)*

1. INTRODUCTION

1.1 La CEE a tenu les 12 juillet et 1er septembre 1988 des consultations avec les Etats-Unis au titre de l'article XXIII:1 au sujet des restrictions à l'importation de produits agricoles appliquées par les Etats-Unis au titre de la Décision des PARTIES CONTRACTANTES en date du 5 mars 1955 (dénommée ci-après la "Dérogation") et de la note introductive de la Liste de concessions tarifaires (Liste XX - Etats-Unis) concernant le chapitre 10 (dénommée ci-après la "Note") (C/M/224). Ces consultations n'ayant pas abouti à un règlement satisfaisant, la CEE a demandé, dans une communication du 12 septembre 1988 distribuée sous la cote L/6393, qu'un groupe spécial soit établi pour examiner la question conformément à l'article XXIII:2 (C/M/224).

1.2 A sa réunion de juin 1989, le Conseil a été informé par les deux parties qu'elles étaient convenues que le groupe spécial demandé par la CEE devrait examiner la plainte que celle-ci avait présentée au sujet des contingents établis par les Etats-Unis pour le sucre et des restrictions à l'importation de sucre et de produits à base de sucre qu'ils appliquaient au titre de la Dérogation. Le Président du Conseil a noté qu'il y avait un certain chevauchement entre cette affaire et celle sur laquelle portait le rapport du groupe spécial chargé d'examiner la plainte de l'Australie concernant les restrictions à l'importation de sucre appliquées par les Etats-Unis (L/6514), que le Conseil avait adopté à la même réunion. Le Président du Conseil a ajouté qu'à l'issue de consultations avec les parties concernées dans les deux cas, il avait été convenu que le groupe spécial saisi de la présente affaire ne réexaminerait pas les constatations énoncées dans le document L/6514 (C/M/234).

1.3 Ayant pris note de ces déclarations, le Conseil est convenu (C/M/234) d'établir un groupe spécial dont le mandat et la composition seraient les suivants:

A. Mandat

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par la Communauté économique européenne dans le document L/6393; faire des constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII:2."

B. Composition

Président: M. Felipe Jaramillo

Membres: M. Pekka Huhtaniemi  
M. Darry Salim

1.4 Les représentants de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Corée, de l'Inde, de la Jamaïque, du Japon, du Nicaragua, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan, de l'Uruguay et de la Yougoslavie se sont réservé le droit de présenter des communications au Groupe spécial (C/M/234). L'Argentine, l'Australie, le Canada, le Chili et le Japon ont fait usage de ce droit.

1.5 Le Groupe spécial s'est réuni avec les parties au différend les 25 juillet et 2 novembre 1989, et avec les parties contractantes intéressées le 13 octobre 1989. Il a présenté ses conclusions aux parties le 5 janvier 1990.

## 2. ELEMENTS FACTUELS

2.1 L'article 22 a initialement été mis en vigueur par la Loi du 24 août 1935 à titre d'amendement à la Loi de 1933 portant aménagement de l'agriculture. Tel qu'il a été adopté, cet article stipule que des restrictions sous forme de droits ou de limitations quantitatives doivent être imposées à l'importation de tout produit chaque fois que le Président des Etats-Unis (dénommé ci-après le "Président") constate, en se fondant sur l'avis du Secrétaire à l'agriculture et après enquête de la Commission du commerce international des Etats-Unis, que lesdits produits sont importés ou seront presque certainement importés aux Etats-Unis en quantités et dans des conditions rendant inefficaces ou tendant à rendre inefficaces ou à gêner de façon appréciable dans leur exécution certains programmes ou mesures appliqués dans le cas d'un produit agricole ou d'un produit dérivé de celui-ci, ou en quantités et dans des conditions qui ont pour effet de réduire substantiellement la quantité d'un produit fabriqué aux Etats-Unis à partir d'un produit agricole ou d'un produit dérivé de celui-ci, dans le cas duquel un tel programme ou une telle mesure sont appliqués. Les programmes agricoles protégés en vertu de l'article 22 comprennent notamment les programmes de prêt, d'achat ou autres programmes (y compris de soutien des prix) appliqués par le Ministère de l'agriculture ou par un service qui en dépend. Aux termes de l'article 22, chaque fois que le Secrétaire à l'agriculture a des raisons de croire que les critères énoncés dans cet article sont réunis, il doit en informer le Président qui, s'il reconnaît que l'opinion du Secrétaire à l'agriculture est fondée, doit charger la Commission du commerce international (anciennement dénommée Commission du Tarif des Etats-Unis) de procéder à une enquête. Compte tenu des résultats de cette enquête, la Commission donne son avis au Président. Si celui-ci constate que les critères réglementaires sont réunis, il doit assujettir par voie de proclamation le produit en cause à des droits ou à des limitations quantitatives à l'importation.

2.2 Lorsqu'il est considéré que la situation nécessite l'adoption de mesures d'urgence, le Président peut agir immédiatement en vertu de l'article 22 sans attendre les recommandations de la Commission du commerce international et les mesures qu'il prendra resteront en vigueur jusqu'à ce que la Commission ait déposé son rapport et formulé ses recommandations et que le Président ait pris une décision à leur sujet. L'article 22 prévoit également que les mesures à l'importation appliquées en vertu de ses dispositions pourront être suspendues, abrogées ou modifiées chaque fois que le Président jugera et fera connaître publiquement: i) que les circonstances ayant motivé la proclamation ou une disposition de celle-ci ont cessé d'exister; ii) qu'en raison de l'évolution des circonstances il est nécessaire de procéder à cette modification aux fins d'application de l'article.

2.3 Un amendement à l'article 22 adopté en 1951 stipule ce qui suit: "Aucun accord de commerce ou autre accord international conclu par les Etats-Unis, jusqu'ici ou par la suite, ne sera appliqué d'une manière incompatible avec les prescriptions du présent article." Les Etats-Unis ont demandé une dérogation afin de supprimer toute incompatibilité éventuelle entre leurs obligations au titre de l'Accord général et celles qui découlent de l'article 22. La demande des Etats-Unis a été examinée par un groupe de travail à la neuvième session des PARTIES CONTRACTANTES (IBDD, S3/159).

2.4 Par Décision du 5 mars 1955, les PARTIES CONTRACTANTES, agissant collectivement en conformité des dispositions de l'article XXV:5 a), ont relevé les Etats-Unis des obligations que leur imposent les dispositions des articles II<sup>1</sup> et XI de l'Accord général autant qu'il peut être nécessaire

---

<sup>1</sup>L'article II était mentionné pour le cas où un droit serait appliqué au titre de l'article 22 à un produit au sujet duquel les Etats-Unis auraient contracté une obligation en vertu de l'article II et où

pour éviter qu'une mesure que le gouvernement des Etats-Unis est tenu de prendre au titre de l'article 22 soit incompatible avec lesdites dispositions de l'Accord (IBDD, S3/33-40).

2.5 Un programme de soutien des prix du sucre a été établi par le Congrès des Etats-Unis au titre de l'article 902 de la Loi de 1977 sur l'agriculture et l'alimentation. Ce programme est actuellement appliqué au titre de l'article 201 de la Loi de 1949 sur l'agriculture, telle qu'elle a été modifiée par l'article 901 de la Loi de 1985 sur la sécurité alimentaire.

2.6 Par Proclamation n 4538 du 11 novembre 1977, le Président a appliqué, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 22, des droits à l'importation de sucres relevant des positions 155.20 et 155.30 du tarif douanier des Etats-Unis. Ces droits étaient initialement de 1,58 cent par livre pour le sucre brut importé et de 1,67 cent par livre pour le sucre raffiné importé. Après avoir subi plusieurs ajustements, ils sont actuellement fixés à 0 cent par livre dans le premier cas et à 1 cent dans le second. Ces taux sont appliqués depuis octobre 1982, avec une interruption de trois mois en 1985.

2.7 Par Proclamation n 5071 du 28 juin 1983, le Président a établi, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 22, un contingentement d'urgence à l'importation de certains produits à base de mélanges de sucres relevant des positions 155.75, 156.45, 183.01 et 183.05 du tarif douanier des Etats-Unis.<sup>2</sup> Les contingents ont été fixés à 0 tonne et sont restés inchangés.

2.8 Par Proclamation n 5294 du 28 janvier 1985, le Président a établi, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 22, un contingentement d'urgence à l'importation d'autres produits contenant du sucre qui relevaient des positions 156.45, 183.01 et 183.05 du tarif douanier<sup>3</sup>, et a pris une décision définitive concernant le contingentement d'urgence qu'il avait annoncé par Proclamation n 5071 (voir le paragraphe 2.7). Les contingents sont actuellement les suivants: 2,721 tonnes métriques pour la position 156.45; 6,350 tonnes métriques pour la position 183.01; 76,203 tonnes métriques pour la position 183.05.<sup>4</sup>

2.9 Par Proclamation n 5340 du 19 mai 1985, le Président a modifié la Proclamation n 5294 (voir le paragraphe 2.8) en exemptant des restrictions contingentaires certains produits contenant du sucre qui faisaient l'objet d'un commerce traditionnel et certaines catégories de ces produits, après consultation avec d'autres parties contractantes et avec les importateurs américains.

2.10 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 condition ou clause spéciale 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.

2.11 Cette disposition, qui a été élargie afin d'autoriser le Président à appliquer un taux de droit et une limitation quantitative aux importations de sucre si la Loi de 1948 sur le sucre ou un texte

---

ce droit serait plus élevé que le taux de droit indiqué dans la Liste des Etats-Unis (Liste XX).

<sup>2</sup>Ces produits sont actuellement classés sous les n 99.04.50.20 et 99.04.50.40 du tarif harmonisé des Etats-Unis.

<sup>3</sup>Ces produits sont actuellement classés sous les n 99.04.60.20, 99.04.60.40 et 99.04.60.60 du tarif harmonisé des Etats-Unis.

<sup>4</sup>Depuis le 1er janvier 1988, pour satisfaire aux prescriptions du Système harmonisé, les attributions contingentaires sont exprimées en tonnes métriques (valeur brute) à raison de 1 tonne métrique pour 1,10231125 tonne courte.

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 n 3822 du 16 décembre 1967, le Président a ajouté au tarif douanier des Etats-Unis la Note reprenant cette disposition.

2.12 La Loi de 1948 sur le sucre est arrivée à expiration le 31 décembre 1974. Par Proclamation n 4334 du 16 novembre 1974, le Président a fixé un contingent et des taux de droit à l'importation de sucre brut et raffiné sur la base de la Note. Les droits de douane et le contingent applicables ont été modifiés par des proclamations présidentielles ultérieures.

2.13 Par Proclamation n 4941 du 5 mai 1982, le Président a modifié, conformément à la Note, le programme de contingentement 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.

2.14 Les importations de sucre des Etats-Unis sont tombées de 5,3 millions de tonnes métriques (valeur brute) en 1977 à 1,2 million en 1987. Pendant la même période, la production américaine de sucre (de betterave et de canne) est passée de 5,8 millions de tonnes métriques (valeur brute) à 6,6 millions.

### 3. PRINCIPAUX ARGUMENTS

#### Constatations et recommandations demandées par les parties

3.1 La CEE a demandé au Groupe spécial de constater que: 1) les mesures appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre sont incompatibles avec les articles II et XI de l'Accord général; en conséquence, elles compromettent des avantages résultant pour la Communauté dudit accord et portent préjudice aux intérêts des parties contractantes en général et à ceux de la CEE en particulier - effets qui entravent la réalisation des objectifs de l'Accord général. 2) Pour le cas où les mesures incriminées auraient été prises au titre de la Dérogation de 1955, la CEE a demandé au Groupe spécial de confirmer qu'une dérogation accordée dans le cadre du GATT ne rend pas compatible avec l'Accord général une mesure qui ne l'est pas. La dérogation dispense simplement la partie concernée d'avoir à rendre les mesures qui en relèvent conformes à l'Accord général, qu'elles aient été prises avant ou après l'octroi de ladite dérogation. En attendant la levée de ces mesures, la CEE a demandé au Groupe spécial de constater qu'une compensation devrait être envisagée à titre de mesure temporaire. 3) En outre, que les mesures en question soient licites ou non, c'est-à-dire indépendamment du fait que les Etats-Unis appliquent "une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord", comme le stipule l'article XXIII:1 b), la Communauté a demandé au Groupe spécial de confirmer qu'il avait déjà été établi par la dérogation qu'avaient accordée les PARTIES CONTRACTANTES que des avantages résultant de l'Accord général se trouvaient annulés ou compromis, et que les Etats-Unis n'avaient pas apporté de preuve satisfaisante que les mesures en question ne constituaient pas des cas où l'annulation d'avantages avait été établie. 4) Enfin, la Communauté a demandé au Groupe spécial de constater que les mesures en cause n'étaient plus compatibles avec la dérogation accordée par les PARTIES CONTRACTANTES en 1955. Elle souhaitait, en conséquence, qu'il recommande en l'espèce que les mesures appliquées par les Etats-Unis au sucre et aux produits contenant du sucre soient mises en conformité avec l'Accord général.

3.2 Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de constater: 1) que la Décision de 1955 prévoit qu'"une partie contractante affectée" pourra se prévaloir des dispositions de l'article XXIII, et que la CEE n'a pas démontré qu'elle était réellement affectée par les mesures que les Etats-Unis ont prises en vertu de l'article 22 à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre; 2) qu'un recours à l'article XXIII doit nécessairement se rapporter à l'alinéa a), b) ou c) du paragraphe 1; 3) qu'une

décision d'octroyer une dérogation prise au titre de l'article XXV a pour effet de relever une partie contractante des obligations que lui impose l'Accord général dans la mesure indiquée dans ladite décision et que, partant, les mesures compatibles avec cette dérogation ne peuvent constituer un manquement à ces obligations au sens de l'article XXIII:1 a); 4) que, puisque la Décision de 1955 stipule que "les Etats-Unis sont relevés des obligations qui leur sont imposées par les dispositions des articles II et XI de l'Accord général autant qu'il peut être nécessaire pour éviter qu'une mesure ... soit incompatible avec lesdites dispositions ... ", des mesures conformes à la dérogation de 1955 ne peuvent être jugées "contraires" ou "non conformes" aux dispositions des articles II ou XI ni "illicites au regard de celles-ci". Ni cette dérogation ni aucune autre dérogation n'établissent automatiquement que des avantages sont annulés ou compromis; 5) que les mesures appliquées par les Etats-Unis au titre de l'article 22 à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre sont conformes à la Décision de 1955 et qu'elles ne constituent donc pas une violation de l'article XXIII:1 a); 6) que l'on peut se prévaloir des alinéas b) ou c) de l'article XXIII:1 pour alléguer que des mesures qui sont conformes à une dérogation annulent ou compromettent des avantages sans qu'il y ait violation de l'Accord général; mais 7) que la CEE n'a pas présenté les informations requises dans les cas de plainte sans qu'il y ait violation de l'Accord général. Les Etats-Unis ont demandé au Groupe spécial de rejeter la plainte de la CEE.

### Portée du différend

3.3 La CEE a rappelé que les Etats-Unis appliquaient plusieurs types de restrictions à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre. Il s'agissait notamment de contingents à l'importation de sucre établis au titre de la Note; de droits additionnels plus élevés que les droits de douane consolidés sur le sucre brut et raffiné imposés au titre de l'article 22; et de restrictions et prohibitions à l'importation de certains produits contenant du sucre appliquées elles aussi au titre de l'article 22. Bien qu'elle soit convenue avec les Etats-Unis de limiter la portée de l'examen confié au Groupe spécial (voir le paragraphe 1.2), la CEE soutenait que les diverses mesures restrictives devaient être examinées conjointement de façon que l'on puisse déterminer leurs conséquences négatives pour le marché mondial du sucre et, partant, leurs effets préjudiciables sur les parties contractantes, y compris les Etats membres de la CEE.

3.4 La CEE a rappelé les graves conséquences économiques des mesures prises par les Etats-Unis à l'égard du sucre et a souligné les effets négatifs de ces mesures sur les parties contractantes et sur la Communauté en particulier. Ainsi, elles avaient entraîné une forte diminution des importations américaines de sucre, qui étaient revenues de 5 291 000 tonnes en 1977 à 1 222 000 tonnes en 1987. La CEE a cité des déclarations officielles des Etats-Unis qui mettaient en relief l'effet négatif de cette réduction des importations sur le marché mondial du sucre. En outre, grâce à des prix intérieurs élevés, la politique sucrière des Etats-Unis stimulait la production nationale (+ 12 pour cent entre 1977 et 1987) et, pour empêcher toute augmentation des stocks, les autorités américaines limitaient les importations, accroissant ainsi le taux d'autosuffisance des Etats-Unis pour le sucre. Par ailleurs, en appliquant ces prix intérieurs élevés, les Etats-Unis avaient stimulé la production d'édulcorants autres que le sucre (par exemple le sirop de maïs à forte teneur en fructose (HFCS)). De plus, en raison de l'augmentation de l'offre d'autres édulcorants, la consommation de sucre aux Etats-Unis avait diminué parallèlement. La CEE a également insisté sur les effets secondaires de l'expansion de la production américaine d'édulcorants. Elle a souligné les effets négatifs de ces mesures et des tendances susmentionnées sur les autres parties contractantes. En outre, la CEE étant l'un des principaux producteurs et exportateurs de sucre, ces mesures lui étaient particulièrement préjudiciables. Elle a ajouté que les exportateurs européens étaient aussi directement affectés par les restrictions que les Etats-Unis appliquaient à l'importation de sucre, car aucun contingent n'était attribué aux fournisseurs communautaires. S'agissant des droits sur le sucre, s'ils étaient actuellement de zéro cent par livre pour le sucre brut et d'un cent par livre pour le sucre raffiné, il fallait tenir compte du fait qu'ils pouvaient toujours être majorés puisqu'ils étaient encore en vigueur. La CEE a cité des chiffres qui montraient que, de 1974 à 1977,

période pendant laquelle les Etats-Unis n'avaient pas appliqué de restrictions à l'importation, elle pouvait exporter du sucre sur leur marché. Elle a également insisté sur les effets négatifs des restrictions à l'importation de certains produits contenant du sucre, eu égard à la nature restrictive de ces contingents et au fait que la CEE était l'un des principaux producteurs mondiaux de ces produits. S'agissant de la prohibition à l'importation d'autres produits contenant du sucre, la CEE a fait remarquer qu'elle était incompatible avec les termes de la Dérogation. En conséquence, la CEE a conclu que les mesures appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre lui portaient préjudice.

3.5 Les Etats-Unis ont fait observer que la plainte de la CEE portait sur deux séries de mesures distinctes qui avaient été prises en vertu de textes de loi différents. La première, qui était de loin la plus importante, était le contingentement des importations appliqué au titre de la Note. La seconde avait été mise en vigueur au titre de l'article 22. Les Etats-Unis considéraient que l'accord dont il était fait mention au paragraphe 1.2 et selon lequel le Groupe spécial ne réexaminerait pas les constatations du Groupe spécial des restrictions à l'importation de sucre appliquées par les Etats-Unis (L/6514), limitait l'examen de l'affaire aux mesures relatives au sucre et aux produits contenant du sucre mises en oeuvre au titre de la Dérogation. Ils maintenaient par conséquent que les seules mesures à prendre en compte en l'espèce étaient: i) les droits d'importation sur le sucre raffiné; et ii) les contingents à l'importation de certains produits contenant du sucre. Ils ont souligné que tous les effets commerciaux signalés par la CEE étaient en fait causés par ses propres programmes de subventions à l'agriculture ou par le contingentement appliqué au titre de la Note, mais pas par les mesures prises en vertu de l'article 22. Ils ont rappelé qu'ils avaient consenti à l'adoption du rapport distribué sous la cote L/6514, et qu'ils avaient déjà déclaré qu'ils mettraient leurs pratiques en conformité avec l'Accord général. Si le Groupe spécial devait tenir compte en l'espèce des effets commerciaux du contingentement appliqué au titre de la Note (qui relevait implicitement du différend au sujet de celle-ci), les Etats-Unis auraient à payer deux fois pour ce contingentement, et cela pourrait menacer les droits du plaignant dans le différend précédent. S'agissant des mesures prises en vertu de l'article 22 au sujet des produits contenant du sucre, les Etats-Unis ont souligné que la CEE était tenue de fournir une justification détaillée de sa plainte pour annulation ou réduction d'avantages, mais qu'elle ne l'avait pas fait. Ils ont communiqué des données qui indiquaient que le commerce communautaire de ces produits s'était en fait amélioré, malgré les restrictions appliquées par les Etats-Unis.

#### Conformité avec les articles II et XI

3.6 La CEE a fait valoir que, quelle que soit la législation nationale au titre de laquelle elles étaient appliquées, les mesures prises par les Etats-Unis à l'importation de sucre et de produits contenant du sucre constituaient des restrictions quantitatives au sens de l'article XI. Puisque les Etats-Unis ne les justifiaient pas en invoquant l'article XI:2, la CEE concluait qu'elles étaient contraires à l'article XI.

3.7 S'agissant du contingentement des importations de sucre établi au titre de la Note, la CEE a rappelé qu'un groupe spécial précédent avait déjà constaté qu'il était incompatible avec l'Accord général et que les PARTIES CONTRACTANTES avaient adopté cette constatation (L/6514). Quant aux contingents à l'importation de certains produits contenant du sucre, appliqués en vertu de la Dérogation, la CEE a fait valoir que ces mesures n'avaient plus aucune justification puisque les Etats-Unis ne les avaient prises que pour renforcer le contingentement au titre de la Note qui avait été jugé incompatible avec l'Accord général. Pour ce qui concerne les droits touchant les importations de sucre, la CEE a fait observer qu'ils s'ajoutaient aux droits de douane. Puisque le total dépassait le taux maximum consolidé, les droits additionnels étaient incompatibles avec l'article II.

3.8 Les Etats-Unis ont rappelé que les PARTIES CONTRACTANTES avaient déjà statué sur le contingentement des importations de sucre au titre de la Note. Toute partie qui souhaiterait soulever la question des effets commerciaux de ce contingentement pourrait le faire dans le contexte de la mise en oeuvre du rapport de ce Groupe spécial. Les Etats-Unis considéraient donc que les allégations de

la CEE concernant la Note et les effets imputables au seul contingentement appliqué au titre de celle-ci, n'étaient pas à prendre en compte et ne relevaient pas du mandat du Groupe spécial.

3.9 Les Etats-Unis ont fait valoir que les droits touchant les importations de sucre raffiné étaient rendus nécessaires par l'article 22 et qu'il s'agissait là d'une question de législation nationale. Ils ont rappelé que le programme de prêts forfaitaires en vigueur exigeait que le Secrétaire à l'agriculture garantisse certains prix minimaux aux producteurs de sucre de canne et de betterave, si possible sans que le contribuable américain ait à en supporter le coût. Ce programme faisait partie des "programmes de prêt, d'achat ou autres programmes ou mesures appliqués par le Ministère de l'agriculture ou par un service qui en dépend, dans le cas d'un produit agricole ou d'un produit dérivé de celui-ci ...", au sens de l'article 22. Le Secrétaire à l'agriculture avait déterminé, comme il était tenu de le faire aux termes de l'article 22, que le sucre brut et raffiné était "importé aux Etats-Unis en quantités et dans des conditions rendant inefficace ou tendant à rendre inefficace ou à gêner de façon appréciable" [ce programme]; la loi lui faisait donc obligation d'en informer le Président et de recommander l'application de restrictions à l'importation. Le Président, agissant en vertu de la disposition d'exception de l'article 22 b), était tenu d'appliquer des restrictions qui resteraient en vigueur en attendant l'enquête de la Commission du commerce international. Au terme de son enquête, celle-ci s'était prononcée en faveur de la mesure décidée par le Président.

3.10 De même, les contingents établis au titre de l'article 22 pour certains produits contenant du sucre étaient rendus nécessaires par la législation nationale. Le programme de prêts forfaitaires en vigueur faisait obligation au Secrétaire à l'agriculture de soutenir les prix à la production à des niveaux spécifiés, si possible sans que le contribuable ait à en supporter le coût. En raison de la différence entre le prix de soutien intérieur et les cours mondiaux du sucre, les Etats-Unis avaient été confrontés à une vague de nouveaux produits à base de mélanges de sucres et, par la suite, à de fortes augmentations des importations de certains types de produits contenant du sucre. Le Secrétaire à l'agriculture avait déterminé que ces importations évinceraient du marché les produits nationaux contenant du sucre, réduiraient la demande de sucre de canne et de betterave de production nationale et ramèneraient les prix du sucre brut et raffiné au-dessous du taux des prêts qui servaient à soutenir le prix intérieur. A la suite de cette détermination, et confronté à la menace imminente d'une cessation massive et coûteuse des remboursements des producteurs de sucre dans le cadre du programme de prêts, le Secrétaire à l'agriculture devait aux termes de la loi, informer le Président que ces importations "rendraient ou tendraient à rendre inefficace ou à gêner de façon appréciable" le programme de prêts forfaitaires. Ayant été ainsi averti, le Président a accepté ces constatations et s'est trouvé de ce fait dans l'obligation de prendre à l'égard de ces produits des mesures de contingentement d'urgence conformément à l'article 22, et de les maintenir en application jusqu'à ce qu'il ait reçu les constatations et recommandations formulées par la Commission du commerce international au terme de son enquête. Les Etats-Unis ont souligné que le recours à l'article 22 au sujet des produits contenant du sucre n'était pas lié au contingentement au titre de la Note, mais était fondé sur une constatation du Président, telle que l'exigeait l'article 22, selon laquelle les importations gênaient de façon appréciable l'exécution du programme de soutien des prix intérieurs du sucre.

3.11 Les Etats-Unis ont également rappelé que le texte de la Dérogation stipulait que:

"sous réserve des conditions et des procédures définies ci-dessous, les Etats-Unis sont relevés des obligations qui leur sont imposées par les dispositions des articles II et XI de l'Accord général autant qu'il peut être nécessaire pour éviter qu'une mesure que le gouvernement des Etats-Unis est tenu de prendre au titre de l'article 22 soit incompatible avec lesdites dispositions de l'accord. (Le texte de l'article 22 est reproduit en annexe à la présente Décision.)"

Le texte de l'article 22 tel qu'il est annexé à la Décision est demeuré inchangé depuis lors. Les Etats-Unis ont donc conclu que, lorsqu'une mesure devait être prise au titre de l'article 22 et que les

conditions énoncées dans le texte de la Dérogation étaient respectées, ils étaient relevés des obligations découlant des articles II et XI et que l'on ne pouvait pas considérer que la mesure prise au titre de l'article 22 était "incompatible avec" les dispositions de ces articles (ni qu'il y avait violation, infraction, non-conformité, contradiction ou illicéité).

#### Justification des restrictions sur la base de la Dérogation

3.12 La CEE a noté que les Etats-Unis avaient fait valoir que les mesures qu'ils appliquaient au sucre au titre de l'article 22 n'étaient pas contraires à l'Accord général car elles étaient prises conformément à la Dérogation. La CEE a réfuté l'argument selon lequel les mesures en cause étaient prises conformément à la Dérogation car les Etats-Unis n'avaient pas respecté les assurances et les conditions liées à l'octroi de la Dérogation par les PARTIES CONTRACTANTES. La CEE a rappelé qu'une condition liée à la Dérogation prévoyait que "le gouvernement des Etats-Unis supprimera ou atténuera chaque restriction autorisée en vertu de la présente Dérogation dès qu'il constatera que les circonstances qui nécessitaient l'application d'une telle restriction ont cessé d'exister ou qu'elles ont évolué de telle sorte que cette restriction n'est plus nécessaire telle quelle" (IBDD, S3/37). Dans le cas des produits contenant du sucre, la Commission du commerce international des Etats-Unis, que le Président a saisie de la question en 1985 conformément à l'article 22, n'a pas conclu formellement que les importations étaient effectuées dans des conditions ou en quantités qui tendaient à rendre inefficace le programme des Etats-Unis concernant le prix du sucre. En conséquence, les mesures en question auraient dû être levées étant donné que les circonstances justifiant leur application n'existaient pas.

3.13 S'agissant des droits additionnels sur le sucre, la CEE a noté qu'ils avaient été abaissés, le 29 mars 1985, à 0 cent par livre pour le sucre brut et à 1 cent par livre pour le sucre raffiné. Elle a noté également que les Etats-Unis avaient expliqué cette modification en faisant valoir que le système de droits de douane à l'importation ne permettait plus de stabiliser le prix du sucre et les importations. mais en fait, les Etats-Unis avaient trouvé entre-temps un moyen plus efficace de réguler les importations, à savoir un contingentement restrictif appliqué au titre de la Note. Comme les circonstances justifiant l'introduction des droits additionnels avaient cessé d'exister, ces restrictions auraient dû être levées conformément aux conditions liées à la Dérogation.

3.14 Pour ce qui est de leurs obligations en matière de consolidation découlant de la Dérogation, les Etats-Unis ont fait valoir qu'ils avaient pleinement respecté toutes les conditions et procédures énoncées dans la Dérogation. Les Etats-Unis ont soutenu que c'était mal interpréter les rôles respectifs de la Commission du commerce international et du Président au titre de l'article 22 que d'affirmer, comme le faisait la CEE, que les contingents appliqués aux produits contenant du sucre auraient dû être supprimés en 1985 parce que la Commission du commerce international "n'a pas conclu formellement que les importations étaient effectuées dans des conditions ou en quantités qui tendaient à rendre inefficace le programme de soutien des prix du sucre appliqué par les Etats-Unis". En vertu de la loi, la Commission du commerce international avait pour rôle de mener une enquête, à titre consultatif, et de présenter ses conclusions et recommandations au Président. Toutefois, le Président n'était en aucune manière lié par les conclusions ou recommandations de la Commission ou d'une majorité de ses membres. L'alinéa e) de l'article 22 indiquait clairement que la décision finale sur le point de savoir si les critères de l'article 22 avaient été respectés ou non était la décision prise par le Président. Ainsi, en 1985, le Président n'avait pas accepté l'avis d'une majorité des membres de la Commission recommandant l'application de contingents additionnels à l'importation d'autres types de produits contenant du sucre.

3.15 Les Etats-Unis ont rejeté en outre l'argument de la CEE selon lequel le droit de 1 cent par livre aurait dû être supprimé en 1985 lorsque le droit sur le sucre brut avait été ramené à zéro et qu'avec le contingent appliqué au sucre au titre de la Note les droits n'étaient plus justifiés. Les Etats-Unis ont fait valoir que le système de droits flexibles avait été supprimé en 1985 parce que le prix mondial du sucre avait tellement baissé que les droits ne pouvaient pas décourager l'importation de sucre. Un

droit fixe de 1 cent sur le sucre raffiné avait été maintenu en raison de l'écart entre les prix nets de vente du sucre de betterave raffiné et du sucre de canne brut. Le droit sur le sucre raffiné était nécessaire pour décourager les importateurs de se tourner vers l'importation de sucre raffiné et donc de gêner de façon appréciable l'exécution du programme de soutien des prix ou de réduire substantiellement la quantité de sucre fabriqué aux Etats-Unis à partir de betterave ou de canne à sucre, conformément à l'article 22.

3.16 La CEE a rappelé qu'une autre condition liée à la Dérogation prévoyait que les PARTIES CONTRACTANTES examineraient chaque année toute mesure prise par le gouvernement des Etats-Unis conformément à la Dérogation, au moyen d'un rapport exposant en particulier "les raisons pour lesquelles ces restrictions (qu'elles soient visées ou non par la présente Dérogation) sont maintenues ainsi que toute mesure prise par [le gouvernement des Etats-Unis] en vue de résoudre le problème des excédents de produits agricoles" (IBDD, S3/38). La CEE a fait observer que, dans les derniers rapports sur la Dérogation présentés par les Etats-Unis, il était fait mention dans la section intitulée "Mesures prises pour équilibrer la production et la demande de produits agricoles", de mesures prises pour d'autres produits visés par la Dérogation, mais que rien n'était dit au sujet du sucre. La CEE a donc conclu que les Etats-Unis ne respectaient pas les conditions liées à la Dérogation.

3.17 Concernant le fait que les récents rapports annuels n'avaient pas traité des mesures prises pour résoudre le problème des excédents de sucre, les Etats-Unis ont dit que la raison en était qu'il n'existait pas aux Etats-Unis de tels excédents pendant la période visée par lesdits rapports. En outre, les rapports annuels n'avaient pas répété les raisons du maintien des mesures au titre de l'article 22 concernant le sucre parce que ces raisons n'avaient pas changé. Ces questions avaient été traitées à maintes reprises dans les précédents rapports et aux cours des réunions des groupes de travail.

3.18 La CEE a souligné que la Dérogation était accompagnée d'un certain nombre d'assurances dont les PARTIES CONTRACTANTES avaient pris acte et que la décision d'accorder la Dérogation avait été prise "compte tenu [de ces] assurances". La CEE a noté que ce libellé résultait d'une modification proposée par l'Australie (GATT/W.9/183) et adoptée ensuite par les PARTIES CONTRACTANTES, qui visait à prévoir "plus de garanties au cas où les PARTIES CONTRACTANTES décideraient d'accorder la Dérogation demandée" (IBDD, S3/160). Ces assurances étaient donc un élément fondamental de l'équilibre de la Dérogation accordée par les PARTIES CONTRACTANTES. La CEE a noté que la question de la légalité des assurances avait été prise en compte par un précédent groupe spécial (IBDD, S3/97).

3.19 La CEE a fait valoir que ces assurances ne pouvaient s'entendre que dans le contexte des programmes agricoles en vigueur aux Etats-Unis en 1955 et en relation avec la déclaration faite par les Etats-Unis à l'appui de leur demande de dérogation, selon laquelle le gouvernement des Etats-Unis avaient pris "un certain nombre de mesures de caractère concret ayant pour objet de contribuer à résoudre le problème des excédents" et qu'il avait l'intention de prendre à l'avenir des mesures similaires puisque "le gouvernement dispose de moyens - et ceux-ci sont utilisés - pour réduire la nécessité de recourir à des mesures prises en vertu de l'article 22". En conséquence, la CEE a soutenu que, lorsque les Etats-Unis ont déclaré qu'ils avaient l'intention de continuer à chercher à résoudre le problème des excédents des produits agricoles, les PARTIES CONTRACTANTES étaient en droit de s'attendre à ce que les mesures susmentionnées soient appliquées, étant donné notamment que les Etats-Unis avaient fait état des mesures de caractère concret qu'ils avaient prises dans le cadre de ces programmes pour la campagne 1955. En outre, lorsque les Etats-Unis ont invoqué pour la première fois l'article 22, en 1977, afin d'établir des droits sur le sucre brut et raffiné, ils ont déclaré qu'ils avaient pris des "mesures pour équilibrer l'offre et la demande" (L/4727). Les Etats-Unis ont également déclaré que "les dispositions législatives et les programmes relatifs à la production sucrière qui sont en vigueur actuellement ne devraient entraîner aucune modification fondamentale des parts respectives des fournisseurs américains et étrangers". Ils ont signalé aussi que "la production intérieure bénéficie d'un

soutien à des niveaux qui ne comportent aucune expansion" (L/4727). Le gouvernement des Etats-Unis a donc indiqué en 1977 qu'il avait les moyens de garantir le respect des assurances dont les PARTIES CONTRACTANTES ont pris acte en 1955. Or, le non-respect de ces assurances était patent, à en juger simplement par les tendances qui ressortaient des données économiques relatives au secteur sucrier des Etats-Unis, concernant notamment la production de sucre, les autorisations de culture, la consommation de sucre et les niveaux de soutien. En fait, une analyse de la politique sucrière actuelle des Etats-Unis faisait apparaître que la Dérogation était détournée de son objectif initial et servait non plus à accompagner des mesures de réduction de l'offre mais à développer la capacité de production.

3.20 Les Etats-Unis ont rappelé que le texte de la Dérogation prévoyait que celle-ci était accordée "sous réserve des conditions et des procédures définies ci-dessous" et que la décision de l'accorder était prise conformément à l'article XXV:5 a) "et compte tenu des assurances dont il est pris acte ci-dessus". Lesdites conditions étaient manifestement destinées à imposer des obligations juridiques, et elles les imposaient, et les mesures prises au titre de l'article 22 devaient l'être "sous réserve" de ces conditions. Par contre, les assurances mentionnées par la CEE faisaient partie du préambule de la Dérogation et figuraient dans les alinéas repris après la formule "Prenant acte". Transformer de simples déclarations descriptives figurant dans un préambule en obligations de fond, comme la CEE demandait au Groupe spécial de le faire, était sans précédent et contraire aux principes juridiques fondamentaux de l'interprétation des traités. Cela établirait un précédent pour l'interprétation d'autres préambules - et même pour les déclarations générales concernant la réciprocité figurant dans le préambule de l'Accord général lui-même. Un tel précédent créerait également de graves difficultés pour la négociation et l'élaboration d'accords et de préambules dans le cadre de l'Uruguay Round.

3.21 En outre, les Etats-Unis ont fait valoir que le texte et l'historique du préambule lui-même montraient que l'affirmation de la CEE selon laquelle ces mesures comportaient un engagement de maintenir des programmes agricoles similaires à ceux qui existaient en 1955 pendant la durée d'application de la Dérogation était également infondée. Le texte du préambule ne reflétait aucune intention de la part des Etats-Unis ou des PARTIES CONTRACTANTES de créer dans le préambule, pour l'avenir, des obligations de fond de caractère impératif. La création de telles obligations dans le dispositif de la Dérogation, dans les conditions et procédures, corroborait aussi (par l'application du principe expressio unius est exclusio alterius) l'argument selon lequel les parties n'avaient pas l'intention d'établir ailleurs, dans le préambule, des obligations de fond. Les questions dont il était "pris acte" dans le préambule de la Dérogation étaient des mesures que les Etats-Unis avaient prises en 1955 afin de résoudre le problème des excédents, mais cela ne saurait être interprété comme une promesse ou une assurance concernant l'adoption d'une mesure spécifique pour une année ultérieure. En outre, les Etats-Unis ont effectivement fait part de leur intention de continuer à rechercher une solution du problème des excédents de produits agricoles, mais cette déclaration d'intention n'était pas décrite comme une assurance et aucune promesse spécifique n'était faite, en particulier aucune promesse d'utiliser des méthodes spécifiques pour donner effet à l'intention déclarée. Les Etats-Unis l'ont indiqué clairement au Groupe de travail de la Dérogation (IBDD, S3/160, paragraphe 3). La seule obligation spécifique que la Dérogation imposait aux Etats-Unis concernant les mesures visant à résoudre le problème des excédents était que le rapport annuel à présenter conformément au sixième paragraphe des "conditions et procédures" devait indiquer "toute mesure prise par [le gouvernement des Etats-Unis] en vue de résoudre le problème des excédents de produits agricoles". Les Etats-Unis avaient respecté cette condition et les rapports annuels avaient exposé dans le détail de nombreuses mesures qui avaient été prises et continuaient d'être prises pour réduire ou éviter les excédents de produits agricoles. Depuis 1956, les PARTIES CONTRACTANTES acceptaient ces rapports sans indiquer que, selon elles, seules les mesures appliquées en 1955 étaient suffisantes ou étaient requises de manière uniforme pour établir que les Etats-Unis respectaient les prescriptions énoncées dans la Dérogation.

3.22 Concernant une prétendue assurance qu'auraient donnée les Etats-Unis d'appliquer des autorisations de culture ou des contingents de ventes aux cultures faisant l'objet de programmes de soutien des prix

chaque fois que ces cultures étaient protégées par des mesures au titre de l'article 22, les Etats-Unis ont fait observer que, lorsqu'ils avaient demandé la dérogation, ils avaient clairement déclaré que des mesures au titre de l'article 22 pouvaient être prises en l'absence de toute régulation de la production ou des ventes (L/315). De fait, en 1955, tous les programmes établissant des prix garantis n'étaient pas accompagnés de mesures obligatoires de régulation de la production. En outre, l'idée selon laquelle la Dérogation serait applicable à condition qu'il y ait régulation de la production ou des ventes comportait en elle-même une contradiction parce que les dérogations au titre de l'article XXV n'étaient prévues que pour les cas qui n'étaient pas visés par les autres clauses de sauvegarde de l'Accord général (EPTC/C.V/PV/9, p. 8 - anglais seulement). Si, en 1955, les Etats-Unis avaient pu accepter de lier tous leurs programmes de soutien des prix à des restrictions de la production ou des ventes, la clause de l'article XI:2 c) aurait été suffisante et une dérogation aux dispositions de l'article XI aurait été inutile et juridiquement impossible. Les Etats-Unis avaient demandé une dérogation parce que tous leurs programmes de soutien ne répondaient pas aux critères de l'article XI:2 c). La déclaration citée par la CEE figurant dans le vingt et unième rapport annuel des Etats-Unis sur l'article 22 (L/4727), selon laquelle la production intérieure de sucre bénéficiait d'un soutien à des niveaux qui ne comportaient aucune expansion, ne pouvait pas non plus être considérée comme indiquant que les Etats-Unis utiliseraient des méthodes de régulation de la production du type de celles de 1955. Le gouvernement des Etats-Unis ne pouvait appliquer que les mesures prévues dans la législation en vigueur et aucun texte législatif permettant de réguler la production intérieure n'existait en 1977. Le précédent cité par la CEE (IBDD, S3/97) était d'une pertinence douteuse. Il concernait un échange de promesses explicites lors des négociations tarifaires de Torquay, tandis que, lors de l'octroi de la Dérogation en 1955, les Etats-Unis avaient refusé de faire des promesses (autres que les conditions et procédures figurant dans le texte de la Dérogation). La CEE essayait simplement de fabriquer des obligations de toutes pièces; par ses allégations concernant les "assurances", elle essayait de réouvrir l'examen de la Dérogation qui avait eu lieu en 1955 en faisant valoir la clause *rebus sic stantibus* et d'obtenir l'insertion rétroactive de conditions additionnelles dont les PARTIES CONTRACTANTES n'étaient jamais convenues.

3.23 La CEE a soutenu que les mesures appliquées par les Etats-Unis aux produits contenant du sucre n'étaient pas compatibles avec les termes de la Dérogation. S'agissant des contingents nuls appliqués à certains produits, comme les sirops et mélasses, la CEE a rappelé que le texte de la Dérogation exemptait seulement les Etats-Unis de l'obligation de rendre conformes à l'Accord général les restrictions à l'importation, et non les prohibitions à l'importation. La CEE a rappelé également que le texte de la Dérogation prévoyait expressément que les Etats-Unis pouvaient appliquer, pour un produit donné, soit des contingents soit des droits.

3.24 Les Etats-Unis ont répondu que l'argument de la CEE, selon lequel la Dérogation ne permettait que des restrictions à l'importation et non des prohibitions à l'importation, était erroné et fondé sur une fausse analogie avec l'interprétation de l'article XI:2 c), qui n'était par pertinent dans le cas présent. Les Etats-Unis ont rappelé que le terme "restriction" tel qu'il apparaissait dans la Dérogation englobait à la fois les droits et les limitations quantitatives prévus à l'article 22. Cela ressortait clairement du paragraphe b) des considérants de la Dérogation reprenant la déclaration des Etats-Unis et du rapport du Groupe de travail sur la demande de dérogation (S3/159, 161). Il ne pouvait y avoir aucun doute qu'une prohibition était une limitation quantitative ou qu'une prohibition n'était pas incompatible avec l'article 22 ou avec la Dérogation s'il n'y avait pas d'échanges de l'article en question pendant la période de référence. Dans ces circonstances, la loi ne permettait pas un contingent supérieur à zéro. Les Etats-Unis ont ajouté que les contingents à l'importation de certains produits contenant du sucre étaient nécessaires pour empêcher que l'importation de ces produits ne rende inefficace ou ne gêne de façon appréciable dans son exécution le programme de soutien des prix intérieurs de la canne et des betteraves à sucre. Les Etats-Unis n'avaient jamais prétendu que les contingents à l'importation de ces produits étaient autorisés par la Note. Les Etats-Unis ont rappelé en outre que l'article 22 prévoyait que le Président devait instituer soit des droits soit des limitations quantitatives dans les circonstances décrites

dans ladite disposition. Les gouvernements successifs et les tribunaux avaient interprété l'article 22 comme empêchant le Président d'instituer par proclamation à la fois des droits à l'importation et des contingents à l'importation au titre de l'article 22 en même temps et pour le même article. Les tribunaux avaient également confirmé l'interprétation administrative selon laquelle le Président pouvait instituer des restrictions ou des droits distincts en vertu de dispositions distinctes. Le contingent appliqué au sucre brut et raffiné était institué au titre de la Note, et non de l'article 22. La seule mesure au titre de l'article 22 que les Etats-Unis aient jamais prise pour le sucre brut et raffiné était un droit à l'importation, et non un contingent à l'importation. Quant aux produits contenant du sucre qui faisaient actuellement l'objet d'un contingent à l'importation au titre de l'article 22, ils n'avaient jamais été assujettis à un droit institué en vertu de l'article 22. En conséquence, la limitation énoncée à l'article 22, à savoir que le Président devait instituer des droits ou des restrictions quantitatives, n'avait pas été violée.

#### Consolidations tarifaires sur le sucre brut et raffiné

3.25 Les Etats-Unis ont soutenu que, indépendamment de la Dérogation, l'institution ou le maintien du droit à l'importation sur le sucre raffiné au titre de l'article 22 n'était pas contraire à l'article II, parce que le droit de douane maximal à l'importation du sucre brut et raffiné n'était pas actuellement consolidé dans le cadre de l'Accord général. Les Etats-Unis ont rappelé que, depuis les concessions tarifaires initiales faites à Annecy en 1949, le droit de douane sur le sucre brut et raffiné était visé par les termes de la Note prévoyant que les taux consolidés "ne resteront en vigueur que pendant la période où le Chapitre II du "Sugar Act de 1948" ou toute législation de même valeur est d'application aux Etats-Unis ...". La Note était alors devenue partie intégrante de la Liste de concessions des Etats-Unis conformément à l'article II:1 b), qui dispose que les consolidations tarifaires sont établies compte tenu des "conditions ou clauses spéciales qui ... sont stipulées" dans la liste de chaque partie contractante. La Loi sur le sucre de 1948, y compris le Chapitre II, est venue à expiration le 31 décembre 1974 et n'a pas été remplacée par une législation similaire. En conséquence, la consolidation tarifaire sur le sucre brut et raffiné n'était pas en vigueur depuis cette date et ne prendrait pas effet tant qu'une législation de même valeur que le Chapitre II de la Loi sur le sucre de 1948 ne serait pas adoptée par les Etats-Unis.

3.26 La CEE a fait valoir que l'argument avancé par les Etats-Unis concernant la situation de ses concessions tarifaires sur le sucre était contredit par la constatation du Groupe spécial qui avait examiné les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de sucre. La CEE a rappelé que, s'agissant de la portée des termes "conditions ou clauses spéciales qui y sont stipulées", le Groupe spécial avait déclaré ce qui suit:

"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". ... 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." (L/6514, paragraphe 5.3)

Il était donc évident que les conditions ou clauses spéciales ne pouvaient s'entendre que d'engagements additionnels à l'engagement tarifaire et ne sauraient donc limiter dans le temps l'engagement d'abaissement des droits de douane. Ce Groupe spécial a également noté que des dispositions qui pouvaient avoir un effet pratique sur les concessions tarifaires pouvaient être incorporées dans la liste de concessions "à la condition que ces résultats ne soient pas incompatibles avec d'autres dispositions

de l'accord" (L/6514, paragraphe 5.5). Les obligations découlant de l'article II ne pouvaient donc être limitées par une condition qui n'était pas compatible avec l'Accord général.

3.27 Les Etats-Unis ont répondu que la validité de la Note en tant que condition ou clause spéciale des concessions accordées par les Etats-Unis pour les droits de douane sur le sucre n'avait pas été examinée dans le rapport du Groupe spécial mentionné par la CEE (L/6514). Ce Groupe spécial n'avait pas constaté que la Note n'était pas valable; il avait simplement constaté que la Note ne pouvait pas servir de justification juridique à des mesures incompatibles avec l'article XI. Il n'avait pas examiné la situation des consolidations tarifaires appliquées par les Etats-Unis pour le sucre brut et raffiné, ni fait de constatations à ce sujet. En outre, le passage du rapport de ce Groupe spécial cité par la CEE confirmait que c'était une pratique légitime que de fixer des limites à une concession tarifaire, pour autant que ces limites ne soient pas incompatibles avec un article de l'Accord général autre que l'article II. Par exemple, les parties contractantes pouvaient offrir et offraient des concessions tarifaires de manière saisonnière, ou pour une période limitée, ou à condition que soient mises en oeuvre des concessions d'autres parties contractantes. Les Etats-Unis ont rappelé que, s'agissant du sens de l'expression "conditions ou clauses spéciales", le paragraphe précédent du rapport du même Groupe spécial mentionné par la CEE signalait ce qui suit:

"[Le Groupe spécial] a noté qu'au paragraphe 1 b) [de l'article II], 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." (L/6514, paragraphe 5.2)

En conséquence, les conditions ou clauses spéciales limitant la concession tarifaire accordée par les Etats-Unis pour les droits de douane proprement dits visant les importations de sucre à la durée d'application du Chapitre II de la Loi sur le sucre de 1948 étaient autorisées par l'article II et n'étaient pas en contradiction avec une autre disposition de l'Accord général.

#### Article XXV

3.28 La CEE a souligné qu'une dérogation accordée au titre de l'article XXV ne modifiait pas la nature de la mesure visée par cette dérogation, notamment pour ce qui était de sa compatibilité ou de son incompatibilité avec l'Accord général. A son avis, octroyer une dérogation à des obligations ne signifiait pas rendre les mesures visées compatibles avec l'Accord. L'obligation était que, dans le cas où une mesure était incompatible avec l'Accord général, il fallait l'éliminer ou la modifier de façon à la rendre compatible. Une dérogation à des obligations n'était qu'une exemption expresse de l'obligation d'assurer une telle compatibilité. Ainsi, dans l'affaire à l'étude, les Etats-Unis avaient simplement été dispensés de se conformer à l'Accord général lorsqu'ils appliquaient des mesures illicites, pour autant que ces mesures fussent conformes à la Dérogation. La CEE a ajouté que l'on pouvait mentionner à l'appui de cet argument l'historique et le texte de la Dérogation. Au sujet de l'historique, elle rappelait que les Pays-Bas avaient été autorisés par les PARTIES CONTRACTANTES à retirer des concessions, après que la Dérogation eut été accordée, sur la base de recommandations des groupes de travail chargés de l'examen annuel de la Dérogation (IBDD, S4/112). Cette autorisation leur avait été donnée du fait que les restrictions à l'importation appliquées par les Etats-Unis n'étaient pas conformes à l'article XI.

3.29 Selon la CEE, cette opinion avait été confirmée par le rapport du Groupe spécial établi pour examiner le recours de l'Uruguay à l'article XXIII, dans lequel on pouvait lire "Il y a lieu de noter à cet égard que la nature d'une mesure (c'est-à-dire sa compatibilité ou son incompatibilité avec l'Accord général) n'est pas modifiée par l'adoption ultérieure d'une décision portant dérogation" (IBDD, S11/103).

Ainsi, qu'elles fussent ou non compatibles avec la Dérogation elle-même, les mesures adoptées dans le cadre de cette Dérogation annulaient ou compromettaient des avantages découlant de l'Accord général. Cela ressortait aussi clairement de deux déclarations figurant dans le texte de la Dérogation, selon lesquelles les parties contractantes affectées conservent leur droit de se prévaloir des dispositions de l'article XXIII et les PARTIES CONTRACTANTES "regrettent que les circonstances obligent le Gouvernement des Etats-Unis à continuer d'appliquer des restrictions à l'importation qui, dans certains cas, lèsent les intérêts commerciaux de parties contractantes et amoindrissent les concessions octroyées par le Gouvernement des Etats-Unis, toutes conséquences qui entravent la réalisation des objectifs de l'Accord général" (IBDD, S3/36).

3.30 Les Etats-Unis ont fait observer que l'article XXV:5 était un élément du système du GATT essentiel pour la poursuite de la libéralisation du commerce. Même les tout premiers projets de Charte de La Havane contenaient des dispositions analogues, car les rédacteurs avaient reconnu que les dérogations offraient une certaine flexibilité, qui était indispensable si l'on voulait pouvoir tenir compte des problèmes des parties contractantes dans un accord multilatéral. Les Etats-Unis ont fait valoir que l'article XXV:5 donnait aux PARTIES CONTRACTANTES le pouvoir presque illimité de relever une partie des obligations imposées par l'Accord général, les seules réserves étant que les prescriptions en matière de vote devaient être respectées et que les circonstances devaient être exceptionnelles et ne devaient pas être prévues par d'autres articles de l'Accord général. Ce pouvoir n'était assorti d'aucune réserve prévoyant que la dérogation devait être temporaire. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient choisi à diverses reprises d'accorder des dérogations sans fixer de date d'expiration. Le pouvoir d'accorder des dérogations était un pouvoir suprême et ne pouvait être exercé ou reconsidéré que par les PARTIES CONTRACTANTES. Ainsi, la Décision de 1956 sur les directives concernant la dérogation aux dispositions de la Partie I ou à d'autres obligations importantes découlant de l'Accord général (IBDD, S5/25) disposait que "toute décision portant octroi d'une dérogation devrait prévoir une procédure de consultation au sujet de mesures déterminées prises au titre de la dérogation". En d'autres termes, le règlement de différends ayant trait à l'application d'une dérogation pourrait s'étendre à toute mesure prise au titre de la dérogation mais ne pourrait permettre de déterminer si la dérogation elle-même devait être maintenue, car la question relevait exclusivement de la compétence des PARTIES CONTRACTANTES.

3.31 Les Etats-Unis ont rejeté l'interprétation donnée par la CEE du différend sur les contingents laitiers qui les avaient opposés aux Pays-Bas et fait valoir qu'un examen plus approfondi de ce différend leur donnait raison quant à l'effet des dérogations sur les voies de recours. Ils ont rappelé qu'en 1951 les PARTIES CONTRACTANTES avaient constaté que les avantages des concessions tarifaires accordées par les Etats-Unis en 1947 pour certains produits laitiers avaient été annulés ou compromis par l'imposition de contingents à l'importation au titre de l'article 104 de la Defense Production Act de 1950. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient également conclu que les restrictions à l'importation en question constituaient une infraction à l'article XI (IBDD, II/17). En 1952, elles avaient confirmé ces deux conclusions, recommandé que le gouvernement des Etats-Unis obtienne l'abrogation de l'article 104 et autorisé les Pays-Bas à prendre des mesures de rétorsion (IBDD, S1/33). Ces conclusions sembleraient indiquer qu'il y avait à la fois, d'après les éléments de preuve, matière à plainte au titre de l'article XXIII:1 a) pour violation des dispositions de l'accord et matière à plainte au titre de l'article XXIII:1 b) sans qu'il y ait violation de ces dispositions. En 1953, l'article 104 avait été révoqué mais des contingents à l'importation, pour l'essentiel équivalents, avaient été fixés conformément à l'article 22. Les PARTIES CONTRACTANTES avaient autorisé les Pays-Bas à continuer d'appliquer leurs mesures de rétorsion mais n'avaient pas formulé de constatations additionnelles ni recommandé que les Etats-Unis éliminent les contingents ouverts au titre de l'article 22 (IBDD, S2/29). En 1954, les raisons pour lesquelles la résolution de 1953 avait été adoptée devenaient évidentes. En réautorisant les Pays-Bas à maintenir leurs mesures de rétorsion, les PARTIES CONTRACTANTES avaient simplement noté que les concessions tarifaires octroyées avaient été compromises; elles n'avaient pas constaté alors que les contingents à l'importation de produits laitiers appliqués au titre de l'article 22

étaient incompatibles avec l'article XI (IBDD, S3/49). En réautorisant l'application de mesures de rétorsion après que la dérogation eut été accordée, elles s'étaient fondées sur les recommandations des Groupes de travail chargés d'examiner les rapports annuels relatifs à l'article 22, qui reconnaissaient eux aussi que les concessions tarifaires octroyées étaient compromises (IBDD, S4/35, 112; S5/29, 155; S6/14, 169; et S7/24, 138). Il ressortait de l'historique de ce différend que les PARTIES CONTRACTANTES avaient estimé que le cas de violation, c'est-à-dire l'infraction aux dispositions de l'article XI, avait pris fin avec la révocation de la Defense Production Act, même si des restrictions à l'importation pour l'essentiel analogues avaient été adoptées en vertu de l'article 22. Il n'avait manifestement pas été constaté que les contingents appliqués au titre de l'article 22 étaient incompatibles avec l'article XI. Ce qui restait du différend avec les Pays-Bas c'était la plainte "sans violation" qui semblait remplir tous les critères identifiés en 1950 par le Groupe spécial chargé d'examiner les subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium (IBDD, II/204) et en 1952 par le Groupe spécial chargé de la question du régime des importations de sardines en Allemagne (IBDD, S1/56). De toute évidence, la compatibilité ou l'incompatibilité avec l'Accord général des mesures prises au titre de l'article 22 n'aurait pas été une question à prendre en considération dans une théorie selon laquelle des avantages auraient été annulés ou compromis sans qu'il y ait violation. En outre, la Dérogation accordée en 1955 n'aurait pas résolu la question du recours des pays nordiques à l'article XXIII:1 b) ni entraîné la levée des mesures de rétorsion.

3.32 Les Etats-Unis se sont reportés au passage de la note du rapport du Groupe spécial chargé d'examiner le recours de l'Uruguay, cité par la CEE, et souligné que la question soulevée dans cette note ne concernait pas la nature des mesures prises mais la nature des réclamations au titre de l'article XXIII. Si en agissant dans les limites d'une dérogation, on pouvait faire l'objet d'un recours valide au titre de l'article XXIII:1 a), la Dérogation et l'article XXV:5 a) n'auraient aucune valeur. C'est pourquoi les Etats-Unis avaient fait valoir que, si l'on voulait éviter une interprétation qui mette en conflit deux dispositions de l'Accord général, la seule plainte qu'on pouvait formuler au titre de l'article XXIII était une plainte au titre des alinéas 1 b) ou c) de cet article. Les preuves documentaires disponibles indiquaient par ailleurs que cette note avait été rédigée en raison de la position juridique ambiguë adoptée par l'Allemagne, qui avait obtenu une dérogation mais continuait de prétendre que ses restrictions à l'importation relevaient d'un point de vue juridique du Protocole de Torquay. Les Etats-Unis ont dit que, prise dans son sens littéral, cette note ne s'appliquait qu'aux cas où une mesure était mise en place et une dérogation accordée ultérieurement. Elle ne visait donc pas les mesures au titre de l'article 22 concernant le sucre, qui avaient été adoptées bien après l'octroi de la Dérogation. En outre, la note était incorrecte lorsqu'elle supposait que toutes les dérogations prévoyaient expressément la possibilité de recourir à l'article XXIII: en réalité, il n'y en avait que neuf, sur plus de 200. Quant à la déclaration de regret mentionnée par la CEE, elle ne s'appliquait qu'à "certains cas" et on pouvait donc en déduire qu'il existait d'autres cas dans lesquels les mesures au titre de l'article 22 n'annulaient ni ne compromettaient d'avantages. Ainsi, la CEE n'était absolument pas fondée à conclure que toutes les mesures au titre de l'article 22 annulaient ou compromettaient des avantages. En outre, la déclaration de regret portait sur des restrictions qui étaient en vigueur au moment où la Dérogation avait été accordée et les mesures au titre de l'article 22 concernant le sucre n'avaient été adoptées que bien plus tard.

3.33 La CEE n'approuvait pas la façon dont les Etats-Unis interprétaient le pouvoir de relever des parties de leurs obligations, prévu à l'article XXV. Elle a rappelé qu'à la dixième session des PARTIES CONTRACTANTES, le Secrétaire exécutif du GATT avait donné son avis, à la demande des PARTIES CONTRACTANTES, sur l'application des dispositions de cet article. Il avait dit en particulier: "les mots "dans des circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par d'autres articles du présent Accord ... " ont manifestement pour objet de limiter l'application de la clause de dérogation à des problèmes particuliers que l'Accord, tel qu'il est rédigé, ne permet pas de résoudre d'une manière satisfaisante et dans les cas où un amendement entraînerait par son application une modification d'une portée plus large et d'un caractère plus permanent qu'il n'est nécessaire" (L/403). D'après la CEE, cet avis écartait la possibilité de faire de la Dérogation quelque chose de permanent ou une sorte

d'amendement, ou de modification de fond, du texte de l' Accord. Au contraire, comme une dérogation était une clause prévoyant une exception à l'application de l' Accord général, l'exception devait être interprétée dans un sens étroit, conformément à l'interprétation des exceptions récemment confirmée par le rapport d'un Groupe spécial (L/6513) adopté par les PARTIES CONTRACTANTES.

3.34 Les Etats-Unis ont répondu qu'ils n'avaient pas prétendu que la dérogation était un amendement du texte de l'accord. L'avis du Secrétaire exécutif confirmait leur interprétation, selon laquelle le pouvoir d'accorder des dérogations évitait aux PARTIES CONTRACTANTES d'avoir à modifier l'Accord général pour résoudre le problème pressant d'une ou de quelques parties contractantes. Toutefois, avant et après la note citée par la CEE, la pratique des PARTIES CONTRACTANTES avait en fait été d'accorder parfois des dérogations de durée indéfinie; la note énumérait un certain nombre de dérogations de ce genre. Les Etats-Unis ont par ailleurs fait valoir qu'il était inapproprié de demander que les dérogations soient interprétées dans un sens étroit. Celles-ci n'étaient pas des exceptions à l'Accord général; leur raison d'être, leur fondement et les procédures les concernant étaient fondamentalement différents. Une partie contractante pouvait librement se prévaloir des exceptions à l'Accord général mais, pour obtenir une dérogation, elle devait subir un examen rigoureux et obtenir l'appui d'une majorité des deux tiers des PARTIES CONTRACTANTES. Les dérogations étaient l'expression essentielle des pouvoirs de décision des PARTIES CONTRACTANTES agissant cas par cas. Les dispositions de chaque dérogation étaient déterminées par les PARTIES CONTRACTANTES et en restreindre le sens après coup reviendrait à limiter les pouvoirs que celles-ci avaient. Il y avait eu des dérogations, par exemple pour la mise en place du SGP, dont on pouvait dire qu'elles avaient été conçues pour être appliquées de manière générale.

#### Article XXIII

3.35 Les Etats-Unis ont souligné que la Dérogation prévoyait la possibilité de recourir à l'article XXIII, mais uniquement pour les parties contractantes "affectées". Cela était compatible avec la pratique générale des dérogations accordées au titre de l'Accord général, qui voulait que la compensation en faveur des parties contractantes dont les échanges étaient affectés soit considérée comme une partie essentielle de la dérogation, sauf dans les cas où il était constaté expressément que celle-ci aurait sur le commerce des effets nuls ou négligeables.

3.36 Les Etats-Unis ont donc fait valoir qu'avant même de se demander si et dans quelle mesure des avantages avaient été annulés ou compromis, un groupe spécial chargé d'examiner un recours au titre de la Dérogation devait déterminer si la partie plaignante était une "partie contractante affectée", et ce pour chacun des produits pour lesquels il y avait prétendument annulation ou réduction d'avantages. Etant donné que les dérogations avaient un caractère extraordinaire et qu'elles étaient une expression de la volonté des PARTIES CONTRACTANTES, ce devait être à la partie plaignante de prouver qu'elle avait été "affectée" d'un point de vue commercial. Ainsi, la CEE aurait à montrer concrètement qu'il y avait eu des effets réels sur son commerce, causés par la dérogation et non par des facteurs exogènes. Or, les exportations de sucre de la Communauté n'avaient pas été affectées par les mesures prises au titre de la dérogation dans le domaine du sucre. Les effets que la CEE prétendait avoir observés dans le commerce du sucre étaient ceux du contingent appliqué en vertu de la Note et non de mesures au titre de l'article 22. En ce qui concerne le sucre raffiné, la CEE, dont les coûts de production étaient élevés, appliquait des prix très supérieurs à ceux des Etats-Unis et ne pouvait exporter vers ce pays qu'en offrant des subventions à l'exportation ou en pratiquant un dumping. Ses exportations de sucre vers les Etats-Unis avaient augmenté même après l'imposition en 1977 de droits au titre de l'article 22. En 1978, les Etats-Unis avaient perçu un droit compensateur pour contrer les subventions et, à partir de 1979, la Communauté avait totalement perdu sa place sur le marché américain, au profit d'autres exportateurs qui n'accordaient pas de subventions. Ainsi, si les exportations communautaires de sucre raffiné avaient subi un effet quelconque, c'était celui des subventions qu'elle accordait à l'exportation et du droit compensateur, qui était compatible avec l'Accord général, et non celui de l'imposition en 1977

de droits au titre de l'article 22. Par ailleurs, les Etats-Unis avaient communiqué des statistiques indiquant que les exportations communautaires vers les Etats-Unis de produits relevant des positions tarifaires visées par les restrictions à l'importation appliquées au titre de l'article 22 aux produits contenant du sucre avaient en réalité augmenté à la suite de l'adoption de ces mesures.

3.37 Les Etats-Unis ont rappelé que la Dérogation concernant l'article 22 prévoyait que les parties contractantes affectées devaient avoir recours aux dispositions pertinentes de l'article XXIII. Un recours non spécifique au titre de cet article dans son ensemble était incompatible avec la pratique actuelle du GATT dans le domaine du règlement des différends, qui soulignait la nécessité d'une définition claire et précise du champ des différends et des règles applicables en l'espèce. Le recours à l'article XXIII:1 a) n'était pas non plus approprié dans le cas de mesures relevant d'une dérogation. Dans l'affaire à l'étude, si l'article XXIII:1 a) indiquait "qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent Accord", la Décision de 1955 concernant la dérogation disposait ce qui suit: "les Etats-Unis sont relevés des obligations qui leur sont imposées par les dispositions des articles II et XI de l'Accord général autant qu'il peut être nécessaire pour éviter qu'une mesure ... soit incompatible avec lesdites dispositions de l'Accord". Par élimination, le seul genre de plainte qu'on pouvait formuler contre une démarche qui avait ainsi été autorisée par les PARTIES CONTRACTANTES était une plainte au titre de l'article XXIII:1 b) ou c) pour annulation ou réduction d'avantages sans qu'il y ait violation de l'Accord. Les Etats-Unis se sont référés à une analyse faite récemment par le secrétariat selon laquelle, étant donné que l'objet des dérogations était précisément d'autoriser des mesures qui, autrement, seraient incompatibles avec l'Accord, leurs dispositions concernant le recours à l'article XXIII se réfèrent sans doute à l'article XXIII:1 b) ou c). En outre, le Mémoire d'accord de 1979 concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance (L/4907) prévoyait que si une partie contractante faisait valoir que des mesures qui ne contreviennent pas aux dispositions de l'Accord général ont annulé ou compromis des avantages résultant pour elle de l'Accord général, elle serait appelée à présenter une justification détaillée. La CEE savait bien ce qu'il fallait faire en cas de plainte sans qu'il y ait violation; comme elle n'avait pas présenté les renseignements requis, les Etats-Unis pouvaient en conclure qu'elle n'avait pas pu prouver non plus qu'il y avait annulation ou réduction d'avantages au titre de l'article XXIII:1 b) ou c).

3.38 La CEE a considéré que les Etats-Unis se trompaient lorsqu'ils interprétaient les dispositions de la Dérogation comme signifiant que seules les parties contractantes "affectées" pouvaient recourir à l'article XXIII. Selon le rapport du Groupe de travail établi pour examiner la demande de dérogation des Etats-Unis, "le droit des autres parties contractantes de se prévaloir des dispositions de l'article XXIII ... s'applique à la Décision tout entière" (IBDD, S3/162). Cette assertion indiquait que le recours à l'article XXIII était un droit qu'il n'était pas possible de conférer, par une interprétation restrictive, aux seules parties affectées. Par ailleurs, le texte de la Dérogation lui-même disposait que celle-ci "n'empêchera pas une partie contractante affectée de se prévaloir des dispositions appropriées de l'article XXIII" (IBDD, S3/36). Ce libellé ne limitait pas le droit de recours mais le maintenait notamment dans le cas de mesures qui n'étaient pas compatibles avec l'Accord général. Tant que ces mesures restaient en vigueur, on n'avait pas utilisé le terme "affectées" pour conférer le droit de recourir à l'article XXIII uniquement à certaines parties contractantes. Son objet était de préciser les cas dans lesquels les parties contractantes étaient habilitées à obtenir l'autorisation de suspendre des concessions conformément à l'article XXIII:2.

3.39 La CEE a par ailleurs rappelé que, lorsqu'elles avaient accordé la Dérogation, les PARTIES CONTRACTANTES avaient formellement indiqué que les mesures prises au titre de cette Dérogation annulaient ou compromettaient dans certains cas des avantages découlant de l'Accord général. Une partie contractante n'avait donc plus à le prouver, pas plus qu'un groupe spécial n'avait à prendre une détermination à ce sujet. Toutefois, dans l'affaire en cause, on pouvait envisager l'octroi d'une compensation parce que les mesures appliquées au titre de la Dérogation restaient des mesures illicites

pour lesquelles on avait suspendu l'obligation de les rendre conformes à l'Accord général. Il s'agissait là d'un point expressément reconnu dans l'annexe du Mémoire d'accord de 1979, selon laquelle "il ne devrait être recouru à l'octroi d'une compensation que si la levée immédiate de la mesure en cause est matériellement impossible, et qu'à titre temporaire en attendant la levée des mesures incompatibles avec l'Accord général" (IBDD, S26/237). Dans ces conditions, le Groupe spécial n'avait, de l'avis de la CEE, qu'à recommander dans quelle mesure il faudrait envisager l'autorisation de suspendre des concessions ou toute autre mesure, telle qu'une compensation. La CEE a par ailleurs souligné que les Etats-Unis n'avaient pas prouvé que, dans l'affaire à l'étude, les mesures prises au titre de la Dérogation n'annulaient ni ne compromettaient des avantages découlant de l'Accord général.

3.40 Les Etats-Unis ont aussi rappelé que la déclaration de regret mentionnée par la CEE indiquait que les mesures en place au moment où la décision concernant la Dérogation avait été prise annulaient ou compromettaient des avantages dans certains cas. On pouvait en déduire qu'il existait certains cas dans lesquels on n'avait constaté aucune annulation ou réduction d'avantages. On ne pouvait donc conclure d'une manière générale à une annulation ou à une réduction d'avantages, en particulier dans le cas du sucre, puisqu'il n'y avait pas de mesures au titre de l'article 22 dans ce secteur au moment où la déclaration de regret avait été formulée. Les Etats-Unis ont fait observer que la disposition de l'annexe du Mémoire d'accord de 1979 citée par la CEE ne s'appliquait qu'aux cas où des mesures avaient été jugées "incompatibles avec l'Accord général", c'est-à-dire aux plaintes au titre de l'article XXIII:1 a). Or, comme les Etats-Unis l'avaient déjà souligné, il était contradictoire en soi de vouloir faire examiner au titre de l'article XXIII:1 a) un différend concernant des mesures relevant d'une dérogation accordée par les PARTIES CONTRACTANTES. Les Etats-Unis ont soutenu qu'on ne pouvait invoquer que l'article XXIII:1 b) ou c) pour un différend de ce genre, dans le cadre duquel ils convenaient que, s'il était établi que des avantages étaient annulés ou compromis sans qu'il y ait violation, ils pourraient être amenés à payer une compensation. Toutefois, ils ont fait valoir que la CEE avait évité d'invoquer ces dispositions de l'article XXIII:1 et n'avait pas présenté de "justification détaillée" ainsi qu'il était prévu pour ces cas au paragraphe 5 de l'annexe du Mémoire d'accord de 1979 (IBDD, S26/238). Les Etats-Unis ont rappelé la décision du Groupe spécial chargé d'examiner la plainte de la CEE au sujet de certains aspects d'un arrangement bilatéral entre les Etats-Unis et le Japon concernant le commerce des semi-conducteurs, dans laquelle il avait rejeté la plainte "sans violation" parce que les éléments de preuve présentés par la CEE étaient simplement insuffisants (L/6309, paragraphes 69 et 131).

#### 4. COMMUNICATIONS DES PARTIES TIERCES INTERESSEES

##### Argentine

4.1 L'Argentine a rappelé les graves conséquences économiques et sociales, en particulier pour l'économie des pays de la région, qu'avait entraîné l'établissement par les Etats-Unis en mai 1982 de contingents restrictifs à l'importation de sucre. Les recettes de l'Argentine provenant des exportations de sucre vers le marché des Etats-Unis étaient tombées de 210 millions de dollars EU en 1981 à 14 millions en 1987. En volume, les importations américaines de sucre étaient tombées de quelque 5 millions de tonnes courtes en moyenne pour la période 1979/81 à environ 1 million en 1988. Dans le même temps, la part de l'Argentine était tombée d'environ 300 000 tonnes courtes en moyenne de 1977 à 1981 à 29 000 tonnes en 1988. Un contingentement global plus important avait été annoncé pour 1989 (1,2 million de tonnes courtes), mais il demeurait à un niveau beaucoup trop bas.

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 et ne remplissaient pas les conditions stipulées dans cet article pour leur maintien en vigueur. En outre, ces restrictions ne pouvaient être justifiées ni au titre de la Note ni à celui de la Dérogation. Le sucre étant un produit pour lequel une consolidation a été négociée par les Etats-Unis, si l'on admettait l'hypothèse d'une application possible de restrictions

illimitées en vertu de la Note ou de la Dérogation, les Etats-Unis, en contradiction avec le critère d'attente raisonnable, auraient le droit de ramener à zéro leurs importations. Les concessions accordées seraient alors complètement vidées de leur sens. Le simple fait qu'une partie contractante puisse modifier unilatéralement une concession non seulement compromettrait la crédibilité des avantages attendus de la concession, mais conférerait aussi à la partie contractante qui avait accordé la concession un avantage à l'égard des autres parties contractantes qui se conformaient rigoureusement aux règles de l'Accord général.

4.3 En outre, l'Argentine a soutenu que, au nombre des conditions liées à l'octroi de la Dérogation, les Etats-Unis avaient fait état des mesures concrètes qu'ils avaient prises afin de réduire les approvisionnements résultant de la récolte de 1955 en abaissant le niveau du soutien des prix ou en fixant des contingents commerciaux au chiffre minimum permis par leur législation. Les Etats-Unis avaient également fait part de leur intention de continuer à rechercher une solution du problème des excédents de produits agricoles. Les restrictions quantitatives qui avaient eu pour effet de faire tomber les importations de sucre de 3,7 millions de tonnes courtes en 1955 à 1,2 million en 1987, alors que la production de sucre aux Etats-Unis passait de 4,3 millions de tonnes courtes à 6,7 millions pendant la même période, ne semblaient donc pas compatibles avec les conditions liées à la Dérogation.

#### Australie

4.4 L'Australie a noté que le mandat du Groupe spécial englobait les restrictions appliquées par les Etats-Unis à l'importation de produits agricoles qu'ils justifiaient à la fois au titre de la Note et de la Dérogation. Toutefois, ayant rappelé que la question de la conformité avec l'Accord général des contingents appliqués par les Etats-Unis en vertu de la Note à l'importation de sucre brut et raffiné avait été récemment réglée (L/6514), l'Australie s'est bornée dans sa communication à exposer ses arguments concernant certains aspects des restrictions justifiées au titre de la Dérogation.

4.5 L'Australie a soutenu que les PARTIES CONTRACTANTES savaient pertinemment que l'octroi de la Dérogation en 1955 aurait en soi pour effet d'annuler ou de compromettre des avantages résultant pour d'autres parties contractantes. Cela transparissait dans le libellé tant de la Décision des PARTIES CONTRACTANTES que du rapport du Groupe de travail qui a examiné la demande de dérogation présentée par les Etats-Unis, car il y était explicitement fait référence au droit des parties contractantes de recourir à l'article XXIII.

4.6 L'Australie a soutenu en outre que des avantages résultant pour d'autres parties contractantes se trouvaient annulés ou compromis du fait de l'institution par les Etats-Unis de restrictions à l'importation au titre de la Dérogation, que les restrictions à l'importation en cause soient ou non appliquées en stricte conformité avec la Dérogation et avec les conditions et procédures qui y étaient définies, ainsi qu'il était explicitement stipulé à l'article XXIII:1 b). Par ailleurs, le fait qu'il était expressément fait référence à l'article XXIII dans le texte de la Décision revenait à reconnaître que l'octroi de la Dérogation perturbait l'équilibre des avantages résultant pour les Etats-Unis et d'autres parties contractantes de l'Accord général. De l'avis de l'Australie, il en ressortait également que les parties contractantes qui prenaient des mesures au titre de l'article XXIII à l'encontre de restrictions instituées par les Etats-Unis conformément à l'article 22 n'avaient pas à apporter la preuve que des avantages se trouvaient annulés ou compromis, et n'y étaient pas obligées, car cela était déjà établi. En l'occurrence, il s'agissait seulement de déterminer jusqu'à quel point des avantages résultant pour la partie contractante en question se trouvaient annulés ou compromis et dans quelle mesure elle serait autorisée à suspendre l'application de concessions ou autres obligations, comme le prévoyait l'article XXIII. L'Australie a demandé au Groupe spécial de formuler une constatation qui corrobore cette interprétation.

## Canada

4.7 Le Canada a soutenu que les restrictions appliquées par les Etats-Unis au sucre et aux produits contenant du sucre contrevenaient aux dispositions des articles II et XI de l'Accord général et qu'elles étaient incompatibles avec les conditions et assurances qui étaient énoncées dans la Dérogation accordée en 1955 conformément à l'article XXV:5. De l'avis du Canada, en cherchant à justifier ces restrictions comme étant une exception prévue à l'article XXV:5, les Etats-Unis admettaient qu'elles contrevenaient par ailleurs aux dispositions des articles II et XI de l'Accord général. Le Canada a également noté que la Dérogation n'avait pas d'incidence sur les droits des parties contractantes au regard d'autres articles de l'Accord général, y compris en particulier les articles XIII ou XXIII.

4.8 Le Canada a rappelé les diverses mesures que les Etats-Unis avaient prises au sujet des importations de sucre dans le cadre de leur législation nationale. En particulier, le Canada s'est référé aux interdictions d'importer instituées en 1983 au titre de l'article 22 en ce qui concerne certains produits contenant du sucre qui relevaient des positions 155.75, 156.45, 183.01 et 183.05 du Tarif des douanes des Etats-Unis, ainsi qu'aux contingents établis en 1985 en vertu du même article à l'importation de tous les produits contenant du sucre qui n'étaient pas déjà visés par l'interdiction d'importer applicable aux produits relevant des positions 156.45, 183.01 et 183.05 du Tarif des douanes des Etats-Unis. Le Canada a noté que les Etats-Unis avaient cherché à justifier, au regard de leurs obligations au titre de l'Accord général, les mesures qu'ils avaient prises au sujet de ces produits comme relevant des clauses de la Dérogation. Le Canada a souligné que, les dérogations constituant une exception à l'Accord général, les dispositions y relatives devaient être interprétées dans un sens étroit et que c'était à la partie qui se prévalait de ces dispositions qu'il appartenait d'apporter la preuve que l'exception était applicable. De l'avis du Canada, c'était donc aux Etats-Unis qu'il incombait d'établir qu'ils s'étaient conformés à toutes les conditions et assurances énoncées dans la Dérogation pour ce qui est des mesures prises au sujet du sucre et des produits contenant du sucre, et les Etats-Unis n'étaient pas en mesure de le faire. En particulier, le Canada a souligné que ces mesures avaient été prises sans que les Etats-Unis aient adressé de notification, procédé à des consultations ou assuré la transparence, comme ils le devaient, et qu'elles avaient été maintenues en vigueur alors que la preuve avait été apportée qu'il devait y être mis fin.

4.9 Le Canada a également fait valoir que l'octroi de la Dérogation devait être interprété en tenant compte de la représentation et des circonstances qui avaient abouti à la Décision de 1955. Le Canada a soutenu que l'intention des parties contractantes n'était pas de modifier l'Accord général en y incorporant l'article 22, ni d'en maintenir en vigueur à perpétuité les dispositions. Leur intention était plutôt de relever les Etats-Unis, dans la mesure nécessaire seulement, de certaines obligations eu égard aux problèmes particuliers qui se posaient lorsque les programmes de soutien des prix en vigueur aux Etats-Unis engendraient ou favorisaient des importations plus importantes que la normale. De l'avis du Canada, les mesures appliquées par les Etats-Unis en ce qui concerne le sucre et en particulier les produits contenant du sucre, qui avaient été mises en place à l'appui des contingents applicables au sucre (dont un groupe spécial antérieur avait constaté qu'ils n'avaient pas de justification valable au regard de l'Accord général) constituaient un recours abusif aux dispositions relatives à la Dérogation et une tentative d'en étendre l'application à un point qui n'avait jamais été envisagé par les PARTIES CONTRACTANTES en 1955.

4.10 Le Canada a estimé que, s'agissant des droits appliqués au sucre, les Etats-Unis ne s'étaient pas conformés aux assurances qu'ils avaient données en 1977. La production nationale était passée de 5,9 millions de tonnes courtes en 1982 à 7,3 millions en 1987, alors que les importations avaient chuté de manière spectaculaire, tombant de 6,1 millions de tonnes courtes en 1977 à 1,3 million en 1987. Eu égard aux assurances données par les Etats-Unis et compte tenu de la condition énoncée dans la Dérogation, à savoir que les restrictions devaient être supprimées ou atténuées lorsque l'évolution des circonstances le permettrait, le Canada a fait valoir que les droits appliqués au sucre devaient être

supprimés. Pour les mêmes raisons, les Etats-Unis ne sauraient justifier l'établissement de contingents au titre de l'article 22 en ce qui concerne le sucre.

4.11 Le Canada a fait valoir que, dans la mesure où l'institution de restrictions en ce qui concerne le sucre ne pouvait pas être justifiée au titre de la Dérogation, les mesures prises ultérieurement au titre de l'article 22 ne pouvaient pas non plus être justifiées au titre de la Dérogation comme étant nécessaires pour appuyer le programme américain de soutien des prix du sucre. En 1983, l'interdiction d'importer des produits contenant du sucre a été décidée sans que notification en soit donnée et sans que soit ménagée la possibilité d'engager des consultations. Par ailleurs, les Etats-Unis n'avaient pas démontré que les mesures étaient nécessaires pour appuyer les programmes américains de soutien des prix. En outre, le Canada a fait valoir que la Dérogation de 1955 autorisait les restrictions dans certaines circonstances, mais qu'elle n'autorisait pas le recours à des interdictions. Les Etats-Unis ne pouvaient pas justifier au titre de la Dérogation les interdictions qu'ils appliquaient aux produits contenant du sucre. Le Canada a soutenu que les restrictions à l'importation mises en place en 1985 ont été instituées sans qu'il en soit donné avis, et qu'elles étaient appliquées à des produits contenant des quantités minimales de sucre dont il n'était pas concevable que l'importation ait pu être considérée comme compromettant l'exécution du programme américain concernant le sucre. Le Canada a estimé que lorsque les PARTIES CONTRACTANTES avaient accordé la Dérogation, il n'était pas dans leur intention qu'elle permette de restreindre les importations de produits d'épicerie manufacturés. Le Canada a également estimé que le manque de transparence de la part des Etats-Unis, étant donné qu'ils avaient refusé de donner communication des résultats d'une enquête effectuée par la suite par la Commission du commerce international des Etats-Unis, alors que le Canada avait demandé à avoir accès au rapport, était en contradiction avec les conditions énoncées dans la Dérogation et avec les assurances données par les Etats-Unis, et était contraire à l'objet de la Dérogation. Le Canada a également souligné que tout règlement de la plainte devrait se faire sur une base NPF.

#### Chili

4.12 Le Chili a estimé que le Groupe spécial offrait une occasion très utile de voir si le maintien de la Dérogation était justifié. Le Chili partageait bon nombre des vues exprimées dans le dernier projet de rapport du Groupe de travail chargé d'examiner le rapport annuel présenté par les Etats-Unis conformément à la Dérogation (Spec(88)14/Rev.4). Dans ce rapport, il était fait mention, entre autres, du fait que les circonstances avaient évolué depuis que la Dérogation avait été accordée en 1955, qu'elle avait des effets préjudiciables sur le commerce des produits agricoles et sur le système du GATT, et qu'elle était appliquée depuis très longtemps. Le Chili a rappelé que sa position de principe concernant les dérogations au titre de l'article XXV:5 était qu'elles devaient avoir une durée limitée; les dérogations de durée illimitée conféraient des privilèges quasi permanents, ce qui compromettait l'équilibre des droits et obligations entre parties contractantes.

4.13 En outre, le Chili a estimé que la Dérogation avait pour effet de permettre aux Etats-Unis de maintenir en vigueur des mesures qui étaient incompatibles avec l'Accord général, mais que cela ne modifiait en rien le caractère incompatible de ces mesures. En d'autres termes, du fait du maintien en vigueur de ces mesures, il y avait présomption de préjudice, ce qui pourrait *ipso facto* conduire les PARTIES CONTRACTANTES à donner l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou obligations, ou à recommander d'autres mesures appropriées pour rétablir l'équilibre des droits et obligations entre les Etats-Unis et les autres parties contractantes touchées.

#### Japon

4.14 Le Japon a estimé que les restrictions à l'importation instituées par les Etats-Unis au titre de la Dérogation avaient les mêmes effets préjudiciables sur le commerce que d'autres mesures commerciales restrictives. Le Japon a reconnu que la Dérogation avait une durée illimitée et que les produits visés

n'étaient pas précisés, mais il a fait valoir que les PARTIES CONTRACTANTES l'avaient accordée à la condition que les restrictions soient atténuées ou supprimées rapidement dès lors que les circonstances qui nécessitaient l'application de ces restrictions auraient cessé d'exister. Néanmoins, la Dérogation avait été maintenue pendant plus de 30 ans sans faire l'objet d'un examen.

4.15 Le Japon a soutenu que cette situation ne saurait être considérée comme normale que ce soit du point de vue du commerce international qui devait s'effectuer dans des conditions d'équité ou de celui du système du GATT dont il convenait de maintenir la crédibilité. Le Japon n'ignorait pas que les Etats-Unis étaient disposés à débattre de la question de la Dérogation pendant le déroulement de l'Uruguay Round. Toutefois, à son avis, compte tenu des divers problèmes liés à la Dérogation, les Etats-Unis devraient y renoncer de leur propre initiative de manière à placer toutes leurs mesures commerciales restrictives qui étaient actuellement autorisées par la Dérogation sur le même plan que les mesures analogues qui étaient appliquées par d'autres pays, et participer ensuite aux travaux collectifs visant à trouver de nouvelles règles et disciplines du GATT pour le commerce des produits agricoles.

#### Observations des Etats-Unis

4.16 Les Etats-Unis ont noté que, d'une manière générale, les communications des parties tierces intéressées étaient instructives en ce sens qu'elles témoignaient du degré de confusion qui régnait au sujet de la politique suivie par les Etats-Unis en ce qui concerne le commerce du sucre, qui était en fait une question très complexe. Par exemple, le contingentement, dont l'Argentine se plaignait en raison de son incidence sur son commerce du sucre avec les Etats-Unis, était appliqué en vertu de la Note et n'avait rien à voir avec la Dérogation, et aucune restriction au titre de l'article 22 n'était appliquée au sucre brut, forme sous laquelle le sucre entrait normalement dans le commerce.

4.17 S'agissant de l'argument du Japon selon lequel la Dérogation avait été accordée à la condition que les restrictions instituées au titre de l'article 22 soient rapidement supprimées ou atténuées dès lors que les circonstances qui en nécessitaient l'application auraient "cessé d'exister", les Etats-Unis ont considéré que la suppression des restrictions à laquelle il était fait référence dans la Dérogation était soumise à la condition que les Etats-Unis constatent que les circonstances avaient évolué. Les Etats-Unis ne partageaient pas le point de vue du Japon, selon lequel la Dérogation était accordée à titre de mesure correctrice temporaire; il ressortait du dossier que les rédacteurs de la Dérogation avaient décidé sciemment de ne pas fixer de date d'expiration. Les Etats-Unis n'étaient pas non plus du même avis que le Japon en ce qui concerne l'absence d'examen. La Dérogation devait faire l'objet d'examens annuels, et le Japon avait participé aux travaux d'un certain nombre de groupes de travail chargés de procéder à l'examen annuel de la Dérogation.

4.18 Les Etats-Unis ont également noté que les observations du Chili donnaient une idée plus exacte de la Dérogation et faisaient valoir un certain nombre de points intéressants, notamment qu'une dérogation illimitée modifiait l'équilibre des droits et obligations au regard de l'Accord général. Les Etats-Unis ont soutenu que l'article XXV:5 i) et la possibilité d'accorder une dérogation, même de durée illimitée, avaient toujours fait partie de l'équilibre des droits et obligations prévus dans l'Accord général. En outre, les Etats-Unis ont rappelé que la décision d'accorder une dérogation n'était pas une mesure unilatérale prise par une partie contractante, mais une décision de l'ensemble des PARTIES CONTRACTANTES adoptée à la majorité des deux tiers.

4.19 Au sujet du point soulevé par l'Australie en ce qui concerne l'application de l'article XXIII à des mesures pour lesquelles les obligations énoncées dans l'Accord général avaient été levées, les Etats-Unis ont reconnu que cela revenait tout au plus à reconfirmer que dans certains cas où l'annulation ou la réduction d'avantages ne constituait pas une infraction, il y avait un droit de recours, en particulier au titre de l'article XXIII:1 b). Toutefois, les arguments avancés par l'Australie laissaient sans réponse des questions essentielles, par exemple quelle était l'importance qui devait être attribuée dans ce contexte

aux décisions des PARTIES CONTRACTANTES d'accorder une dérogation et quelle était la charge de la preuve qui devait incomber à la partie requérante au titre de l'article XXIII:1 b). De plus, les Etats-Unis rejetaient l'interprétation de l'article XXV:5 i) donnée par l'Australie, qui laissait supposer que le recours aux dispositions de cet article appelait un rééquilibrage formel de concessions en contrepartie de l'octroi d'une dérogation. Les Etats-Unis ont fait observer que rien dans l'historique de la négociation de l'article XXV ne corroborait cette interprétation; il avait été dans l'intention des rédacteurs qu'il soit procédé à un rééquilibrage, ils l'auraient précisé.

4.20 Les Etats-Unis ont noté l'argument du Canada selon lequel les Etats-Unis, du fait qu'ils se prévalaient de la Dérogation, admettaient que les mesures qu'ils avaient prises contrevenaient par ailleurs aux dispositions des articles II ou XI. Les Etats-Unis n'avaient jamais reconnu que toutes les mesures qu'ils avaient prises étaient incompatibles avec l'article II ou XI du simple fait qu'ils s'étaient prévalus de la Dérogation. Le texte de la Dérogation, le rapport du Groupe de travail de la Dérogation et la demande de Dérogation présentée par les Etats-Unis faisaient ressortir clairement que la raison justifiant l'octroi de la Dérogation était que les mesures exigées par l'article 22 risquaient d'enfreindre l'Accord général, et non qu'elles l'enfreignaient effectivement. Les Etats-Unis ont rappelé que le seul autre groupe spécial qui ait examiné des mesures appliquées au titre de l'article 22, à savoir le Groupe spécial du recours de l'Uruguay à l'article XXIII, a constaté que les contingents appliqués au titre de l'article 22 au froment et à la farine de froment étaient compatibles avec l'article XI et avec le Protocole d'application provisoire (IBDD, S11/155).

4.21 Les Etats-Unis ont fait valoir qu'à plusieurs reprises dans sa communication, le Canada avait considéré que les dérogations étaient analogues aux exceptions prévues à l'article XI:2. Les Etats-Unis n'acceptaient pas cette interprétation. Les exceptions à l'Accord général étaient une dispense de caractère général à laquelle il était loisible à toute partie contractante de recourir, au risque d'un différend éventuel par la suite; les dérogations faisaient l'objet d'un examen préalable cas par cas de la part des PARTIES CONTRACTANTES. Les Etats-Unis ont soutenu que l'octroi de dérogations relevait fondamentalement des pouvoirs de décision que les PARTIES CONTRACTANTES exerçaient à la super majorité des deux tiers et faisait partie de leurs fonctions dans le cadre de l'Accord général. La portée des dérogations était rigoureusement aussi étendue ou aussi limitée qu'elles en avaient décidé; en réduire la portée après coup revenait à fixer une limite aux pouvoirs des PARTIES CONTRACTANTES. Les Etats-Unis ont noté qu'il y avait eu en fait des dérogations, comme celle relative au SGP (clause d'habilitation), dont on pouvait dire qu'elles étaient censées avoir une vaste portée. De même, soutenir que la Dérogation permettait les restrictions, et non les interdictions, revenait là encore à établir à tort une analogie avec la distinction faite à l'article XI:2 entre interdictions et restrictions. L'article 22 faisait état de "limitations quantitatives", qui pouvaient en fait englober les interdictions, en particulier lorsque, comme dans l'affaire à l'examen, un produit n'avait pas fait l'objet d'échanges pendant la période de référence mentionnée à l'article 22.

4.22 En ce qui concerne les mesures prises au titre de l'article 22 au sujet des produits contenant du sucre, les Etats-Unis ont rappelé que des contingents avaient été établis à l'importation de ces produits simplement pour empêcher que leur importation ne gêne l'exécution du programme de soutien des prix du sucre, et non pour faire respecter le contingentement institué au titre de la Note. En outre, pour ce qui est de leur mise en oeuvre, les Etats-Unis ont souligné qu'il fallait bien comprendre que c'était le Président qui prenait des décisions au titre de l'article 22, et non la Commission du commerce international des Etats-Unis. Les constatations et recommandations de la Commission étaient soumises au Président afin de l'aider à prendre sa décision, mais le Président pouvait ne pas en tenir compte s'il le souhaitait (pour des raisons factuelles, de politique ou autres). La communication des constatations et recommandations de la Commission ne constituait pas l'une des conditions énoncées dans la Dérogation et ces constatations et recommandations n'étaient portées à la connaissance du public qu'après que le Président eut rendu sa détermination finale, ce qu'il n'avait pas encore fait dans l'affaire mentionnée par le Canada. Les Etats-Unis ont fait observer qu'ils s'étaient conformés aux stipulations de la deuxième

condition énoncée dans la Dérogation en avisant les PARTIES CONTRACTANTES toutes les fois que le Président avait demandé à la Commission de procéder à une enquête. Ils s'étaient également conformés aux stipulations de la troisième condition, qui était de prendre dûment en considération les représentations qui leur seraient faites; par exemple, les contingents établis en 1985 en ce qui concerne les produits contenant du sucre avaient été rapidement modifiés sur la base des représentations faites par d'autres parties contractantes.

4.23 Les Etats-Unis ont également rappelé que lorsqu'ils avaient demandé la Dérogation en 1955, le représentant des Etats-Unis avait fermement refusé d'accepter que l'une des conditions de l'octroi de la Dérogation soit que les mesures prises au titre de l'article 22 se limitent au cas où les importations atteindraient un niveau anormal du fait du programme américain de soutien des prix. Néanmoins, les mesures concernant le sucre et les produits contenant du sucre étaient précisément du genre de celles pour lesquelles le Canada lui-même considérait que la Dérogation était valable, car elles étaient nécessaires pour limiter des importations plus importantes que la normale qui étaient attirées vers les Etats-Unis en raison du programme de soutien des prix en vigueur.

4.24 En outre, les Etats-Unis ont rappelé que ni le texte de la Dérogation ni l'article 22 (qui était annexé à la Dérogation) ne corroborerait l'affirmation du Canada selon laquelle la Dérogation ne devait pas s'appliquer aux produits d'épicerie manufacturés. L'article 22 stipulait que le Président devait assujettir à des restrictions tout "produit" importé lorsqu'il constatait que les critères réglementaires étaient remplis. Le terme "produit" avait une acception très large et s'appliquait à l'évidence aux produits d'aval tels que les mélanges contenant du sucre. Les mesures prises en 1983 et 1985 au sujet des produits contenant du sucre ont été instituées au titre des dispositions de l'article 22 b) relatives aux situations d'urgence, dont il était fait état dans la partie du préambule de la Dérogation qui résumait la demande de dérogation présentée par les Etats-Unis. Toutes ces mesures n'avaient été prises qu'à titre provisoire et toute possibilité avait été donnée de procéder à des consultations après la proclamation d'une situation d'urgence et avant toute décision finale du Président; les conditions 2) et 3) énoncées dans la Dérogation avaient donc été respectées en tous points. Des bénéfices très importants pouvaient être réalisés dans le commerce du sucre et sur les marchés des produits de base en raison de la différence qui existait entre les prix du sucre pratiqués aux Etats-Unis et les cours mondiaux. On considérait que le fait d'annoncer par avance des restrictions à l'importation pouvait provoquer une importante désorganisation, stimuler les importations et accroître la pression sur le programme de soutien des prix; l'article 22 était censé mettre les programmes de ce genre à l'abri d'une telle désorganisation. En pareils cas, une action immédiate était appropriée et les mesures d'urgence devaient rester secrètes.

4.25 En ce qui concerne le vingt et unième rapport annuel du gouvernement des Etats-Unis sur l'article 22 (L/4727), les Etats-Unis ont noté que les déclarations figurant dans ce rapport étaient purement descriptives; aucune promesse n'y était faite ni explicitement ni implicitement. En outre, toutes les déclarations y étaient expressément faites dans le cadre de la législation nationale alors en vigueur, qui fixait un prix de soutien minimum pour le sucre et stipulait qu'il devait être maintenu sans entraîner de coût pour le gouvernement. Le gouvernement des Etats-Unis avait maintenu le prix de soutien au niveau minimum autorisé par la loi.

## 5. CONSTATATIONS

### Introduction

5.1 Le Groupe spécial a noté que les questions dont il est saisi découlent essentiellement des faits ci-après: les Etats-Unis appliquent un programme de soutien des prix intérieurs pour le sucre. Pour mettre en oeuvre ce programme, ils appliquent actuellement des mesures restrictives à l'importation en vertu de deux textes législatifs distincts. En vertu d'une Note du Tarif douanier des Etats-Unis, ils appliquent un contingent à l'importation du sucre brut et raffiné. Ce contingent a été jugé

incompatible avec l'Accord général dans le rapport d'un Groupe spécial adopté par les PARTIES CONTRACTANTES en juin 1989, mais il est encore appliqué. En vertu de l'article 22 de leur Loi portant aménagement de l'agriculture, les Etats-Unis imposent en outre des limitations quantitatives à l'importation de certains produits contenant du sucre et des droits touchant les importations de sucre raffiné. L'article 22 oblige le Président des Etats-Unis à instituer soit des droits soit des limitations quantitatives à l'importation d'un article s'il constate que son importation rendrait ou tendrait à rendre inefficace ou gênerait ou tendrait à gêner de façon appréciable dans son exécution un programme de soutien des prix intérieurs des produits agricoles.

5.2 La Liste de concessions des Etats-Unis contient des consolidations de droits pour les sucres couvrant aussi le sucre raffiné. Ces concessions sont assorties de la condition que les taux consolidés "ne resteront en vigueur que pendant la période où le Chapitre II du "Sugar Act de 1948" ou toute législation de même valeur est d'application aux Etats-Unis" et qu'ils "reprendraient ... leur plein effet, si une législation de même valeur que celle du Chapitre II du "Sugar Act de 1948" devait entrer en vigueur par la suite". La Loi sur le sucre de 1948 est venue à expiration en 1974. Les contingents à l'importation de sucre qui avaient été établis au titre de cette Loi ont été remplacés par des contingents établis au titre de la Note du Tarif douanier des Etats-Unis.

5.3 L'Accord général interdit, à l'article XI:1, les restrictions à l'importation et, à l'article II:1 b), les droits à l'importation plus élevés que ceux qui sont consolidés dans une liste de concessions. En 1955, les PARTIES CONTRACTANTES, agissant conformément à l'article XXV:5 de l'Accord général, ont décidé de relever les Etats-Unis des obligations qui leur sont imposées par les dispositions des articles XI et II, autant qu'il peut être nécessaire pour éviter qu'une mesure que le gouvernement des Etats-Unis est tenu de prendre au titre de l'article 22 soit incompatible avec lesdites dispositions. Cette décision (ci-après dénommée la "Dérogation") a été prise compte tenu de certaines "assurances" données par les Etats-Unis figurant dans le préambule de la Dérogation et sous réserve de "conditions et procédures" déterminées.

5.4 La CEE a demandé au Groupe spécial de constater que les mesures prises par les Etats-Unis sont incompatibles avec les articles II et XI et ne sont pas justifiées par la Dérogation. La CEE a demandé en outre au Groupe spécial de constater que les mesures, qu'elles soient ou non couvertes par la Dérogation, annulent ou compromettent des avantages résultant pour la CEE des articles II et XI et de recommander, à titre de mesure temporaire, l'octroi d'une compensation par les Etats-Unis.

#### Portée des constatations du Groupe spécial: contingent appliqué au sucre brut et raffiné

5.5 Le Groupe spécial a noté que le contingent à l'importation de sucre brut et raffiné établi en vertu de la Note du Tarif douanier des Etats-Unis a déjà été jugé incompatible avec l'Accord général dans le rapport d'un Groupe spécial adopté par les PARTIES CONTRACTANTES et qu'il a été convenu au Conseil que le présent Groupe spécial n'examinerait pas une nouvelle fois les constatations énoncées dans ce rapport (voir le paragraphe 1.2 ci-dessus). Le Groupe spécial a donc décidé de ne pas examiner la question de la compatibilité de ce contingent avec les obligations incombant aux Etats-Unis en vertu de l'Accord général.

#### Les droits de la CEE de se prévaloir de l'article XXIII

5.6 Les Etats-Unis considèrent que, en vertu de la Dérogation, le recours à l'article XXIII est limité aux parties contractantes "affectées" et que la CEE n'est pas affectée par les mesures prises en application de la Dérogation. Le Groupe spécial a noté que le texte de la Dérogation dispose simplement que celle-ci "n'empêchera pas une partie contractante affectée de se prévaloir des dispositions appropriées de l'article XXIII". L'expression "n'empêche pas" indique clairement que la Dérogation ne limite pas les droits des parties contractantes de se prévaloir de l'article XXIII; elle exprime l'intention de

réaffirmer ces droits. Le rapport du Groupe de travail qui a examiné la demande de dérogation présentée par les Etats-Unis indique qu'en mentionnant le droit des parties contractantes affectées de se prévaloir des dispositions de l'article XXIII, on a voulu "insister de nouveau sur ce point en ce qui concerne l'application de restrictions à des produits supplémentaires et l'extension ou le renforcement des restrictions existantes" (IBDD, S3/162). Cela confirme que les PARTIES CONTRACTANTES, lorsqu'elles ont accordé la Dérogation, ont voulu non pas limiter les droits de se prévaloir de l'article XXIII, mais les réaffirmer en relation avec des problèmes potentiels suscitant des préoccupations particulières. Le Groupe spécial a donc constaté que la CEE avait le droit d'obtenir que sa plainte soit examinée conformément à l'article XXIII:2 sans avoir à démontrer qu'elle est "affectée" au sens de la Dérogation.

Compatibilité des restrictions appliquées aux produits contenant du sucre avec l'article XI et des droits appliqués au sucre raffiné avec l'article II

5.7 Ayant fait les constatations préliminaires ci-dessus, le Groupe spécial a examiné les mesures en cause à la lumière des dispositions de l'Accord général invoquées par la CEE et a constaté ce qui suit: les limitations quantitatives à l'importation de produits contenant du sucre sont incompatibles avec l'article XI:1, qui interdit les prohibitions et les restrictions à l'importation appliquées au moyen de contingents. Pour ce qui est des droits sur le sucre raffiné, le Groupe spécial a noté que les Etats-Unis ont accordé leur concession pour les sucres, couvrant le sucre raffiné, sous réserve de l'existence du Chapitre II de la Loi sur le sucre de 1948 ou d'une législation de même valeur. Les Etats-Unis considèrent que, du fait de l'expiration de la Loi sur le sucre et de l'absence d'une législation de même valeur, les taux des droits de douane qu'ils appliquent aux sucres ne sont actuellement pas consolidés. De l'avis des Etats-Unis, l'article II:1 b), qui permet aux parties contractantes d'accorder les consolidations tarifaires prévues dans leur Liste de concessions "compte tenu [de] conditions ou clauses spéciales", permet aux parties contractantes d'accorder des concessions tarifaires sous réserve de l'existence d'une législation nationale. La CEE considère que cette condition apportée à la concession tarifaire est incompatible avec l'Accord général et, par conséquent, n'est pas une limitation valable de la concession. A l'appui de cette thèse, la CEE a cité le rapport du Groupe spécial qui avait examiné le contingent à l'importation du sucre appliqué par les Etats-Unis au titre de la Note de leur Tarif douanier.

5.8 Le Groupe spécial a examiné la thèse de la CEE à la lumière de l'article II:1 b) et du rapport susmentionné. Il a noté que le rapport indique que "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 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" (L/6514, page 14). Le Groupe spécial a constaté que les Etats-Unis ont pris dans leur Liste de concessions un engagement venant en sus des engagements déjà énoncés dans l'Accord général, à savoir éviter d'appliquer des droits à l'importation dépassant des niveaux déterminés, et ont assorti cet engagement additionnel d'une condition en le faisant dépendre de l'existence d'une certaine législation nationale. Il ne s'agit pas d'une condition afférente à un engagement des Etats-Unis au titre de dispositions de l'Accord général autres que l'article II; il s'agit simplement d'une condition afférente à l'engagement découlant de l'article II de ne pas appliquer des droits à l'importation plus élevés que ceux qui sont énoncés dans la Liste. Bien que l'octroi de concessions dépendant du pouvoir discrétionnaire du gouvernement qui les accorde est peut-être sans valeur en raison de l'évidente incertitude juridique en résultant, l'Accord général n'oblige pas les parties contractantes à accorder des concessions et leur permet expressément, à l'article II:1 b), d'assujettir à des conditions les concessions qu'ils décident d'accorder. Le fait que les Etats-Unis aient assujetti le maintien en vigueur des taux de droits appliqués aux sucres à l'existence d'une législation nationale n'est, pour ces raisons, pas incompatible avec l'Accord général. Le Groupe spécial a reconnu qu'une concession ne peut valablement être assujettie à une condition qui est incompatible avec l'Accord général. Une telle condition serait contraire au principe reconnu par les

PARTIES CONTRACTANTES, à savoir que les résultats de négociations repris dans une liste de concessions doivent être compatibles avec l'Accord général (IBDD, S3/252-253). Toutefois, le Groupe spécial a constaté que les éléments de preuve que lui ont présentés les parties ne lui permettaient pas de conclure qu'une législation de même valeur que le Chapitre II de la Loi sur le sucre de 1948 serait nécessairement incompatible avec l'Accord général, en particulier l'article XI:2. Le Groupe spécial a donc conclu que, si les sucres font l'objet de concessions tarifaires dans la Liste de concessions des Etats-Unis, les taux maximaux pour les sucres indiqués dans ladite Liste ne sont, en l'absence d'une législation de même valeur que le Chapitre II de la Loi sur le sucre de 1948 qui est venue à expiration, pas en vigueur. L'application des droits sur le sucre raffiné n'entraîne donc pas l'application de droits plus élevés que ceux qui sont indiqués dans la Liste de concessions des Etats-Unis.

#### Justification des restrictions appliquées aux produits contenant du sucre par la Dérogation

5.9 Ayant constaté que les limitations quantitatives à l'importation de produits contenant du sucre sont incompatibles avec l'article XI:1, le Groupe spécial a examiné si ces mesures sont justifiées par la Dérogation. Il a examiné d'abord si les Etats-Unis avaient respecté les modalités, conditions et procédures sous réserve desquelles les PARTIES CONTRACTANTES les ont relevés de leurs obligations au titre de l'article XI. Il 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. Toutefois, le Groupe spécial a dû aussi tenir compte du fait que, dans la Dérogation accordée aux Etats-Unis, les PARTIES CONTRACTANTES n'ont pas indiqué précisément quelles mesures concrètes les Etats-Unis sont autorisés à prendre, mais ont autorisé les Etats-Unis à mettre en oeuvre une loi nationale qui donne au gouvernement de ce pays une grande latitude pour appliquer des droits ou des limitations quantitatives à un produit agricole ou à un produit qui en est dérivé et qui est interprétée par l'exécutif et les tribunaux des Etats-Unis.

5.10 La CEE fait valoir que l'établissement de contingents nuls pour les produits contenant du sucre équivalait à une prohibition à l'importation alors que la Dérogation n'autorisait que des restrictions à l'importation. Le Groupe spécial a noté que les dispositions de l'article 22 autorisent des "limitations quantitatives" pour autant que celles-ci ne réduisent pas les importations de plus de 50 pour cent par rapport à une période de référence antérieure. Le Groupe spécial a donc conclu, sur la base du texte de l'article 22 joint à la Dérogation, que l'application dudit article 22 n'exclut pas la limitation des importations à un montant nul lorsque les importations étaient nulles pendant une période de référence antérieure et qu'il n'est donc pas interdit aux Etats-Unis d'établir dans ces cas des contingents nuls pour les produits contenant du sucre. En parvenant à cette conclusion, le Groupe spécial a reconnu toutefois que les PARTIES CONTRACTANTES, lorsqu'elles ont accordé la Dérogation en 1955, n'ont peut-être pas pensé que les Etats-Unis imposeraient des interdictions à l'importation des produits contenant du sucre au titre de l'article 22 de manière à éviter que soit tourné un contingent sur le sucre brut et raffiné établi en vertu d'un autre texte législatif de manière incompatible avec l'Accord général et n'ont peut-être pas pensé non plus que des contingents nuls seraient utilisés pour empêcher l'entrée sur le marché des Etats-Unis de nouveaux produits ou de produits nouvellement classés, pour lesquels il n'y aurait évidemment pas de période de référence enregistrée.

5.11 La CEE estime que les Etats-Unis ont agi de manière incompatible avec la Dérogation en établissant simultanément des droits sur le sucre raffiné et des restrictions sur le sucre brut et raffiné ainsi que sur les produits contenant du sucre. Le Groupe spécial a noté que l'article 22 autorise seulement l'institution soit de droits soit de limitations quantitatives à l'importation d'un article, mais qu'il ne limite pas les mesures prises en vertu d'autres textes législatifs nationaux, comme la Note du Tarif douanier. Le Groupe spécial a noté que le contingent pour le sucre brut et raffiné est établi non pas au titre de l'article 22 mais au titre de la Note et que les droits et limitations quantitatives établis au titre dudit article s'appliquent à des produits différents, les droits visant le sucre raffiné et les

limitations quantitatives, les produits contenant du sucre. Le Groupe spécial a donc conclu, sur la base du texte de l'article 22 joint à la Dérogation, que les Etats-Unis n'ont pas établi, de manière incompatible avec l'article 22, à la fois des droits et des limitations quantitatives à l'importation du même article en même temps. Toutefois, le Groupe spécial a reconnu que les PARTIES CONTRACTANTES, lorsqu'elles ont accordé la Dérogation en 1955, n'ont peut-être pas pensé que les droits prévus à l'article 22 seraient établis conjointement avec des restrictions établies au titre d'un autre texte législatif national de manière incompatible avec l'Accord général.

5.12 La CEE fait valoir que les Etats-Unis n'avaient pas supprimé ou atténué les mesures appliquées en vertu de l'article 22 au sucre et aux produits contenant du sucre lorsque les circonstances le permettaient, comme l'exigeait la cinquième condition de la Dérogation. En particulier, la CEE fait valoir que le Président des Etats-Unis n'avait pas tenu compte d'un avis de la Commission du commerce international des Etats-Unis selon lequel les prescriptions de l'article 22 n'avaient pas été respectées. Le Groupe spécial a noté que l'article 22 prévoit que, dans des circonstances déterminées, le Président fera procéder à une enquête et que "si, compte tenu des résultats de [cette] enquête et après réception du rapport contenant les conclusions et recommandations de la Commission à leur sujet, le Président constate l'existence des faits invoqués, il assujettira par voie de proclamation ... aux droits ... " (IBDD, S3/38-39). L'article 22 dispose en outre que "toute décision relative aux faits prise par le Président en vertu du présent article sera sans appel" (IBDD, S3/40). Le Groupe spécial a donc conclu, sur la base du texte de l'article 22 joint à la Dérogation, que c'est au Président qu'il incombe en dernier ressort d'instituer des mesures au titre de l'article 22 nonobstant l'avis de la Commission du commerce international. Toutefois, le Groupe spécial a reconnu que les PARTIES CONTRACTANTES, lorsqu'elles ont accordé la Dérogation en 1955, n'ont peut-être pas pensé que le Président des Etats-Unis ne tiendrait pas compte de l'opinion de l'organe qui le conseille au sujet des mesures au titre de l'article 22.

5.13 Le Groupe spécial a examiné enfin si les Etats-Unis avaient rempli l'obligation qui leur incombait, au titre de la sixième condition de la Dérogation, d'indiquer dans leurs rapports annuels aux PARTIES CONTRACTANTES "toute mesure prise par [eux] en vue de résoudre le problème des excédents de produits agricoles (IBDD, S3/38). Le Groupe spécial a noté qu'en vertu de cette disposition les Etats-Unis sont obligés de présenter un rapport uniquement sur les mesures prises pour résoudre le problème des excédents mais non sur l'absence de telles mesures. Le Groupe spécial a estimé qu'il appartient aux PARTIES CONTRACTANTES, lorsqu'elles examinent les rapports annuels des Etats-Unis, de tirer des conclusions de l'absence de rapport sur de telles mesures.

5.14 Ayant constaté que les restrictions à l'importation de produits contenant du sucre n'ont pas été appliquées de façon contraire aux modalités, conditions et procédures sous réserve desquelles les PARTIES CONTRACTANTES ont relevé les Etats-Unis des obligations découlant de l'article XI, le Groupe spécial a examiné si, comme l'affirme la CEE, ces restrictions ne sont pas justifiées par la Dérogation du fait que les Etats-Unis n'ont pas respecté les assurances compte tenu desquelles les PARTIES CONTRACTANTES leur ont accordé la Dérogation. A cet égard, le Groupe spécial a noté ce qui suit: le préambule de la Dérogation contient diverses déclarations des Etats-Unis, et il y est mentionné en particulier "que le gouvernement des Etats-Unis a l'intention de continuer à rechercher une solution du problème des excédents de produits agricoles". Dans le dispositif de la Dérogation, il est indiqué que les PARTIES CONTRACTANTES relèvent les Etats-Unis de leurs obligations "compte tenu des assurances dont il est pris acte ci-dessus" (IBDD, S3/36). La CEE allègue que la Dérogation n'est pas utilisée pour justifier des mesures restrictives à l'importation accompagnant des réductions de l'offre intérieure mais des mesures destinées à promouvoir la production nationale, et qu'en ne respectant pas les assurances dont il est fait mention dans le préambule, les Etats-Unis ne respectent pas les modalités de la Dérogation.

5.15 Le Groupe spécial a noté que le texte de la Dérogation fait clairement la distinction entre "assurances" et "conditions". Il y est indiqué que la Dérogation est accordée "compte tenu" des

assurances et "sous réserve" des conditions (IBDD, S3/36). Les mots "compte tenu" laissent penser que les assurances données par les Etats-Unis sont mentionnées parce qu'elles ont motivé la décision des PARTIES CONTRACTANTES; les mots "sous réserve" permettent de considérer que les conditions en question sont des prescriptions que les Etats-Unis doivent observer s'ils veulent prendre une mesure au titre de la Dérogation. Le rapport du Groupe de travail qui a examiné la demande de dérogation présentée par les Etats-Unis confirme que ceux-ci n'ont pas considéré les assurances comme des engagements juridiquement contraignants à l'égard de leurs politiques agricoles nationales futures. Ce rapport précise ce qui suit:

"Tout en acceptant qu'il soit pris acte dans la Décision de l'intention du gouvernement des Etats-Unis de continuer à chercher une solution au problème des excédents de produits agricoles, le représentant des Etats-Unis n'a pas été en mesure d'accepter, comme on le suggérait, que le gouvernement de son pays s'engage, comme condition de la dérogation, à adopter des mesures pour faire disparaître les causes fondamentales de la situation qui nécessite l'application de restrictions au titre de l'article 22" (IBDD, S3/160).

Le rapport signale également que des membres du Groupe de travail ont proposé des conditions additionnelles mais que celles-ci n'ont pas été reprises dans la Dérogation parce que les Etats-Unis ont expliqué qu'un amendement à l'article 22 adopté par le Congrès en 1951 prévoit

"qu'aucun accord international conclu par les Etats-Unis ne sera appliqué d'une manière incompatible avec les dispositions de l'article 22. La dérogation est donc nécessaire pour supprimer toute possibilité d'incompatibilité entre les obligations découlant pour les Etats-Unis de l'Accord général et ledit article, afin de permettre que cette prescription du Congrès soit observée" (IBDD, S3/160).

Le Groupe spécial a estimé pour ces raisons que le respect des assurances mentionnées dans le préambule de la Dérogation ne fait pas partie des prescriptions juridiques que les Etats-Unis doivent observer pour pouvoir prendre une mesure au titre de la Dérogation.

5.16 Tout en concluant que les Etats-Unis n'ont pas agi contrairement aux modalités, conditions et procédures énoncées dans la Dérogation en appliquant des limitations quantitatives à l'importation de produits contenant du sucre, le Groupe spécial a considéré que, lorsqu'elles ont accordé la Dérogation en 1955, les PARTIES CONTRACTANTES n'ont peut-être pas pensé que les Etats-Unis feraient usage de l'article 22 de la manière exposée aux paragraphes 5.10 à 5.12 ni qu'ils suivraient une politique sucrière comme celle qu'ils appliquent actuellement, étant donné les assurances analysées aux paragraphes 5.14 à 5.15. Le pouvoir d'accorder des dérogations que les PARTIES CONTRACTANTES tiennent de l'article XXV:5 implique qu'elles peuvent retirer ou modifier celles-ci. La question de savoir si les Etats-Unis utilisent l'article 22 de la manière prévue par les PARTIES CONTRACTANTES lorsqu'elles ont accordé la Dérogation et s'ils agissent conformément aux assurances dont les PARTIES CONTRACTANTES ont alors tenu compte peut être un élément qu'elles devraient prendre en considération pour décider de retirer ou de modifier la Dérogation. Toutefois, les groupes spéciaux établis au titre de l'article XXIII:2 n'ont pas pour mandat de proposer des modifications aux dispositions de l'Accord général, mais de formuler des constatations relatives à l'interprétation et à l'application des dispositions existantes (voir IBDD, S35/272; L/6568, page 24), de sorte que le Groupe spécial n'a pas examiné la question d'un retrait ou d'une modification de la Dérogation.

#### Annulation ou réduction d'avantages résultant de l'Accord général

5.17 Le Groupe spécial a ensuite examiné la plainte de la CEE selon laquelle les restrictions à l'importation de produits contenant du sucre, du fait qu'elles sont incompatibles avec l'article XI, annulent ou compromettent des avantages résultant pour la CEE de l'Accord général, qu'elles concordent ou

non avec les modalités de la Dérogation, de sorte que les Etats-Unis doivent offrir une compensation. Ce qu'allègue essentiellement la CEE sur ce point, c'est qu'une dérogation ne modifie pas la situation juridique d'une mesure; elle suspend simplement l'obligation d'appliquer des dispositions de l'Accord général. La présomption, dont il est fait état dans le Mémoire d'accord concernant le règlement des différends (IBDD, S26/237), qu'une mesure incompatible avec l'Accord général annule ou compromet des avantages résultant dudit accord au sens de l'article XXIII vaut donc indépendamment du fait que la mesure est couverte par une dérogation. La CEE considère que sa position est étayée par une note de bas de page figurant dans le rapport du Groupe spécial du recours de l'Uruguay à l'article XXIII qui précise que "... la nature d'une mesure (c'est-à-dire sa compatibilité ou son incompatibilité avec l'Accord général) n'est pas modifiée par l'adoption ... d'une décision portant dérogation" (IBDD, S11/103). Se référant à une disposition du Mémoire d'accord concernant le règlement des différends selon laquelle il ne devrait être recouru à l'octroi d'une compensation "qu'à titre temporaire en attendant la levée des mesures incompatibles avec l'Accord général" (IBDD, S26/237), la CEE fait valoir en outre qu'elle a droit à une compensation à titre temporaire en attendant la levée des restrictions à l'importation de produits contenant du sucre.

5.18 Le Groupe spécial a examiné ces arguments à la lumière de l'article XXIII:1 a), qui s'applique aux plaintes pour annulation ou réduction d'avantages résultant de l'Accord général du fait "qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes [dudit] Accord". Il a constaté que, bien qu'elles soient incompatibles avec les obligations découlant pour les Etats-Unis de l'article XI:1, les restrictions appliquées aux produits contenant du sucre sont conformes aux modalités d'une décision des PARTIES CONTRACTANTES de relever ce pays de ces obligations conformément à l'article XXV:5. Puisque l'article XI:1 et l'article XXV:5 font partie de l'Accord général, on ne peut considérer qu'en appliquant des restrictions conformément à la Dérogation, "une ... partie contractante [les Etats-Unis] ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent Accord" au sens de l'article XXIII:1 a).

5.19 Le Groupe spécial a ensuite examiné les implications de la note figurant dans le rapport sur le recours de l'Uruguay à l'article XXIII, selon laquelle "... la nature d'une mesure (c'est-à-dire sa compatibilité ou son incompatibilité avec l'Accord général) n'est pas modifiée par l'adoption ... d'une décision portant dérogation". Il a noté que le Groupe spécial qui a présenté ce rapport avait examiné les restrictions à l'importation appliquées par l'Allemagne et que celle-ci avait obtenu une dérogation pour ces restrictions mais qu'elle continuait néanmoins à faire valoir qu'elles étaient couvertes par la clause relative à la législation existante qui figurait dans le protocole sanctionnant son accession à l'Accord général (IBDD, S8/32 et S11/132). Dans ce contexte, on peut considérer que la note donne à penser que, si les PARTIES CONTRACTANTES décident de relever un pays d'une obligation pour une mesure particulière, elles ne jugent pas pour autant la mesure incompatible avec l'Accord général et qu'en conséquence, il n'est pas interdit à une partie contractante ayant obtenu une dérogation pour une mesure particulière de faire valoir, dans une procédure au titre de l'article XXIII:2, que la mesure serait compatible avec l'Accord général même en l'absence de la dérogation. La note ne permet donc pas de conclure qu'une partie contractante appliquant une mesure qui est incompatible avec une disposition particulière de l'Accord général mais qui est couverte par les clauses d'une décision prise conformément à l'article XXV:5 à l'effet de relever ladite partie contractante des obligations découlant de cette disposition, ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes de l'Accord général au sens de l'article XXIII:1 a). De l'avis du Groupe spécial, la note peut cependant être considérée comme une indication du fait qu'une mesure incompatible avec une disposition particulière de l'Accord général demeure incompatible avec celle-ci même si les PARTIES CONTRACTANTES ont autorisé dans des circonstances exceptionnelles, conformément à l'article XXV:5, le maintien de la mesure sous réserve de certaines conditions.

5.20 Le Groupe spécial a ensuite examiné la plainte de la CEE à la lumière de l'article XXIII:1 b), qui peut être invoqué dans les cas où une partie contractante applique "une mesure, contraire ou non

aux dispositions" de l'Accord général, et donc également pour ce qui concerne toute mesure couverte par une dérogation. Les PARTIES CONTRACTANTES ont confirmé ce droit en déclarant dans la Dérogation que leur décision "n'empêchera pas une partie contractante affectée de se prévaloir des dispositions appropriées de l'article XXIII" (IBDD, S3/36). La CEE considérait que, lorsqu'elles avaient accordé la Dérogation, les PARTIES CONTRACTANTES avaient formellement noté que les mesures prises au titre de celle-ci impliquaient, dans certains cas, une réduction d'avantages résultant de l'Accord général et qu'elle n'avait donc pas à apporter de preuve à cet égard. Le Groupe spécial a relevé que, dans la décision portant octroi de la Dérogation, les PARTIES CONTRACTANTES déclarent qu'"elles regrettent que les circonstances obligent le gouvernement des Etats-Unis à continuer d'appliquer des restrictions à l'importation qui, dans certains cas, lèsent les intérêts commerciaux de parties contractantes et amoindrissent les concessions octroyées par le gouvernement des Etats-Unis, toutes conséquences qui entravent la réalisation des objectifs de l'Accord général" (IBDD, S3/36). A son sens, cette déclaration à elle seule ne donne pas d'indications suffisantes quant à la nature des cas particuliers où des concessions sont amoindries et, par conséquent, il faut déterminer pour chaque mesure prise au titre de la Dérogation si elle entraîne un amoindrissement des concessions. Le Groupe spécial a donc conclu que le fait que les restrictions jugées incompatibles avec l'article XI:1 sont conformes aux modalités de la Dérogation n'empêche pas la CEE de déposer un recours au titre de l'article XXIII:1 b) de l'Accord général, mais qu'il appartient à la CEE de démontrer que ces restrictions ont annulé ou compromis des avantages résultant pour elle dudit accord.

5.21 Aux termes du Mémoire d'accord de 1979 concernant le règlement des différends, une partie contractante qui dépose un recours au titre de l'article XXIII:1 b) est "appelée à présenter une justification détaillée" (IBDD, S26/238). Le Groupe spécial a noté que l'article XXIII:1 b), tel que ses auteurs l'ont conçu et que les PARTIES CONTRACTANTES l'ont appliqué, sert surtout à protéger l'équilibre des concessions tarifaires (EPCT/A/PV6, pages 5-6; IBDD, Vol. II/204; S1/56; S10/226). La partie qui dépose un recours au titre de cette disposition devrait donc en principe expliquer dans le détail que des avantages résultant pour elle d'une concession tarifaire ont été annulés ou compromis. La CEE n'a pas prétendu que des avantages résultant pour elle d'une concession tarifaire accordée par les Etats-Unis conformément à l'article II ont été annulés ou compromis sous l'effet des mesures prises au titre de la Dérogation. La principale justification qu'elle a présentée au Groupe spécial pour faire valoir que des avantages étaient annulés ou compromis était que, malgré la Dérogation, les restrictions restaient incompatibles avec l'Accord général. Le Groupe spécial a reconnu que l'article XXIII:1 b) n'exclut pas les plaintes pour annulation ou réduction d'avantages qui sont fondées sur des dispositions de l'Accord général autres que l'article II. Cependant, il a noté que l'article XXIII:1 b) est d'application indépendamment du fait que la mesure incriminée est conforme ou non à l'Accord général et que, par conséquent, la question de savoir si une mesure incompatible avec l'article XI:1 demeure incompatible avec l'Accord général même si elle est couverte par une dérogation ne peut, en soi, permettre de déterminer si elle annule ou compromet des avantages résultant de l'Accord général au sens de cette disposition. Une plainte au titre de l'article XXIII:1 b) doit donc être étayée par une justification qui ne consiste pas simplement à faire valoir que la mesure incriminée est incompatible avec l'Accord général.

5.22 Le Groupe spécial a aussi examiné si la CEE avait présenté une justification détaillée à l'appui de sa thèse selon laquelle les Etats-Unis doivent offrir une compensation pour les mesures prises au titre de la Dérogation. Comme il est souligné dans le rapport d'un groupe spécial précédent, qui a été adopté par les PARTIES CONTRACTANTES, l'Accord général ne contient aucune disposition faisant obligation aux parties contractantes d'offrir une compensation (L/6491, page 56). Selon le paragraphe 4 de l'annexe du Mémoire d'accord concernant le règlement des différends, dont la CEE se prévaut pour étayer sa plainte, les parties contractantes peuvent offrir une compensation à titre temporaire lorsque la levée immédiate d'une mesure dont on a constaté qu'elle est incompatible avec l'Accord général est matériellement impossible. Conformément à cette disposition, une partie contractante pourrait décider d'offrir une compensation pour prévenir une demande d'une autre partie contractante

qui voudrait être autorisée à prendre des mesures de rétorsion au titre de l'article XXIII:2, mais le Mémorandum d'accord ne l'y oblige pas. Le Groupe spécial a donc considéré que la CEE n'a pas présenté la justification requise à l'appui de sa thèse selon laquelle l'annulation ou la réduction d'avantages lui donne droit à une compensation de la part des Etats-Unis.

5.23 Pour les raisons indiquées dans les paragraphes précédents, le Groupe spécial n'a pas examiné l'affaire dont il était saisi à la lumière de l'article XXIII:1 b). Il tient cependant à souligner qu'aucun élément du présent rapport n'a pour objet d'empêcher la CEE de déposer un recours au titre de cette disposition en présentant la justification détaillée requise.

## 6. CONCLUSIONS

6.1 Compte tenu des constatations ci-dessus, le Groupe spécial a conclu que:

- a) l'application des droits sur le sucre raffiné n'entraîne pas l'imposition de droits plus élevés que les taux de droits actuellement en vigueur conformément à la Liste de concessions des Etats-Unis;
- b) les restrictions à l'importation de produits contenant du sucre sont incompatibles avec l'article XI:1 mais sont conformes aux modalités, conditions et procédures énoncées dans la Dérogation que les PARTIES CONTRACTANTES ont accordée aux Etats-Unis en 1955 conformément à l'article XXV:5, au sujet des restrictions à l'importation appliquées au titre de l'article 22 de la Loi des Etats-Unis portant aménagement de l'agriculture.

6.2 Le Groupe spécial a aussi conclu que, bien qu'il ne fasse pas partie des conditions que les Etats-Unis doivent remplir pour prendre des mesures au titre de la Dérogation, le respect des assurances données par ce pays et compte tenu desquelles les PARTIES CONTRACTANTES lui ont accordé la Dérogation, peut être un élément que les PARTIES CONTRACTANTES devraient prendre en considération pour décider de retirer ou de modifier la Dérogation.

6.3 Enfin, le Groupe spécial a conclu que la CEE n'a pas présenté la justification détaillée nécessaire pour permettre un examen de sa plainte à la lumière de l'article XXIII:1 b), mais que rien n'empêche la CEE de déposer un recours au titre de cette disposition en présentant la justification détaillée requise.