

2 mars 1984

ETATS-UNIS - IMPORTATIONS DE SUCRE EN PROVENANCE DU NICARAGUA

*Rapport du Groupe spécial adopté le 13 mars 1984
(L/5607 - 31S/74)*

1. *Introduction*

1.1 Dans une communication en date du 11 mai 1983, le Nicaragua a demandé l'ouverture de consultations avec les Etats-Unis au titre du paragraphe 1 de l'article XXIII, au sujet de l'annonce, faite par le gouvernement des Etats-Unis, d'une réduction du contingent à l'importation du sucre attribué au Nicaragua. Cette communication a été transmise aux PARTIES CONTRACTANTES le 16 mai 1983 (L/5492).

1.2 Les consultations ont eu lieu le 8 juin 1983. Comme elles n'ont pas abouti à un règlement satisfaisant, le Nicaragua, par communication en date du 27 juin 1983, a demandé aux PARTIES CONTRACTANTES d'instituer un Groupe spécial chargé d'examiner la question dans le cadre des dispositions du paragraphe 2 de l'article XXIII. Cette communication a été transmise aux PARTIES CONTRACTANTES le 1er juillet 1983 (L/5513).

1.3 A sa réunion du 12 juillet 1983, le Conseil, après avoir entendu les représentants des deux parties et plusieurs autres intervenants, a décidé d'instituer un Groupe spécial; il a autorisé son Président à en établir le mandat et à en désigner le Président et les membres, en consultations avec les parties intéressées (C/M/170).

1.4 A la réunion du Conseil du 18 octobre 1983 (C/M/171), le Président du Conseil a annoncé qu'à la suite de ces consultations, la composition et le mandat du Groupe spécial avaient été arrêtés comme suit:

A. *Composition*

Président: M. R.E.B. Peren
Membres: M. H. Villar Sarraillet
M. C. Manhusen

B. *Mandat*

"Examiner, à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce, la question portée devant les PARTIES CONTRACTANTES par le Nicaragua au sujet des mesures prises par les Etats-Unis concernant les importations de sucre en provenance du Nicaragua (L/5492 et L/5513); faire les constatations propres à aider les PARTIES CONTRACTANTES à formuler des recommandations ou à statuer sur la question, ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII."

2. *Les éléments de fait*

2.1 Le 5 mai 1982, le Président des Etats-Unis, par Proclamation N° 4941, a institué un contingent à l'importation de certains sucres, sirops et mélasses des numéros 155.20 et 155.30 en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la note 2 de la sous-partie A, partie 10, du tableau 1 du Tarif des douanes des Etats-Unis d'Amérique. La partie pertinente de cette note a la teneur suivante:

"i) ... si le Président estime qu'un taux spécial non inférieur à celui qui est applicable au 1er janvier 1968, limité par un contingent déterminé, peut être fixé pour les articles des numéros 155.20 ou 155.30 (ce droit devant tenir compte des intérêts des producteurs nationaux dans le marché sucrier américain et de ceux des parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui sont affectées de façon sensible), il proclamera qu'un taux spécial et qu'une telle limitation de contingentement ..."

"ii) ... tout droit et toute limitation de contingentement ainsi fixés peuvent être modifiés si le Président estime et proclame qu'une telle modification est nécessaire et propre à faire déployer leurs effets aux dispositions ci-dessus; ..."

La note ci-dessus figure également dans la Liste de concessions des Etats-Unis annexée à l'Accord général (Liste XX). Elle y a été incluse en 1967, à la suite des Négociations Kennedy, et elle constitue la note 2 du chapitre 10 de cette Liste.

2.2 La Proclamation présidentielle N°4941, qui modifie la note 3 de la sous-partie A, partie 10, tableau 1 du Tarif des douanes des Etats-Unis, prévoit, entre autres, une répartition entre les différents pays du contingent global à l'importation. La part de chaque pays correspondait en général à ses exportations moyennes à destination des Etats-Unis pendant la période 1975-1981, à l'exclusion des années où les volumes maximums et minimums d'exportations ont été enregistrés. En conséquence, il a été attribué au Nicaragua une part représentant 2,1 pour cent du contingent global, soit 58 000 tonnes courtes pour l'exercice fiscal 1982/1983 (1er octobre 1982/30 septembre 1983). Les dispositions de cette Proclamation ont pris effet le 11 mai 1982.

2.3 Le 10 mai 1983, le Président des Etats-Unis a annoncé que la part correspondante du Nicaragua dans le contingent global à l'importation du sucre serait ramenée à 6 000 tonnes courtes pour l'exercice fiscal se terminant au 30 septembre 1984. La réduction de la part attribuée au Nicaragua a été répartie entre El Salvador, le Honduras et le Costa Rica, de façon que le contingent global à l'importation ne soit pas abaissé. Le Président a déclaré que les contingents additionnels attribués à ces trois pays représenteraient probablement un total annuel de 14 millions de dollars de devises, et qu'en refusant cet avantage au Nicaragua, il espérait réduire les ressources dont ce pays dispose pour financer sa structure militaire et son appui à la subversion et à la violence extrémiste dans la région.

2.4 Le Président a donné effet à cette décision par Proclamation présidentielle N°5104 du 23 septembre 1983, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par la note 2 de la sous-partie A, partie 10, tableau 1 du Tarif des douanes des Etats-Unis. Au paragraphe 4 de ladite Proclamation, le Président a déclaré ce qui suit: "J'estime que les modifications additionnelles des limitations quantitatives ... tiennent dûment compte des intérêts des producteurs nationaux dans le marché sucrier américain et de ceux des parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui sont affectées de façon sensible." La mesure a pris effet le 26 septembre 1983.

3. *Les arguments principaux*

A. *Arguments invoqués par le Nicaragua*

3.1 Le Nicaragua a demandé au Groupe spécial de conclure que les restrictions appliquées par les Etats-Unis aux importations de sucre en provenance du Nicaragua contreviennent aux dispositions des articles II, XI et XIII et de la Partie IV de l'Accord général.

Article XI

3.2 Le Nicaragua affirmait que le système de contingents pour réguler les importations de sucre aux Etats-Unis introduit le 5 mai 1982 par Proclamation présidentielle N°4941 constituait une restriction au sens où l'entend le paragraphe 1 de l'article XI. Depuis 1955, les Etats-Unis bénéficiaient d'une dérogation les relevant, entre autres, de leurs obligations au titre des dispositions de l'article XI dans la mesure nécessaire pour appliquer les restrictions prévues par l'article 22 de la Loi portant ajustement de l'agriculture, telle qu'elle a été modifiée. Toutefois, le système de contingentement n'avait pas été institué au titre de l'article 22, mais en vertu de la note 2 de la sous-partie A de la partie 10, tableau 1 du Tarif des douanes des Etats-Unis. Bien que cette note, qui habilitait le Président à instituer ou à modifier, sous certaines conditions, des limitations contingentaires à l'importation des sucres, sirops et mélasses (N 155.20 et 155.30) ait été reprise dans la Liste de concessions des Etats-Unis, cela ne modifiait en rien les obligations des Etats-Unis au titre des dispositions de l'Accord général autres que celles de l'article II.

Article II

3.3 Le Nicaragua faisait valoir que la réduction de son contingent de sucre par Proclamation présidentielle N°5104 en date du 23 septembre 1983 contrevenait aux dispositions de l'article II, puisqu'elle impliquait un traitement moins favorable que celui prévu dans la Liste de concessions des Etats-Unis. Selon la partie pertinente de cette Liste (voir paragraphe 2.1 ci-dessus) les limitations contingentaires ne peuvent être modifiées que s'il est dûment tenu compte, entre autres, des intérêts des parties contractantes affectées de façon sensible dans le marché sucrier des Etats-Unis. Comme le contingent nicaraguayen à l'importation du sucre avait été réparti à nouveau entre trois pays qui ne sont pas parties contractantes et pour des raisons d'ordre non économique, les Etats-Unis avaient manqué à leur obligation de tenir dûment compte des intérêts des parties contractantes en général et du Nicaragua en particulier.

Article XIII

3.4 Le Nicaragua déclarait que, sur la base de ses exportations passées, il lui avait été attribué à l'origine un contingent représentant 2,1 pour cent du volume total des importations de sucre des Etats-Unis. Le contingent global pour l'exercice fiscal 1983/84 avait été fixé à 2 950 000 tonnes courtes. En conséquence, la part du Nicaragua aurait dû être de 61 950 tonnes courtes. Les 6 000 tonnes courtes qui lui avaient été attribuées en fait pour cet exercice fiscal représentaient donc moins de 10 pour cent du contingent auquel il avait droit. Comme le contingent de 6 000 tonnes courtes sur un total de 2 950 000 tonnes courtes ne correspondait pas à la part du commerce à laquelle le Nicaragua aurait pu s'attendre en l'absence de toutes restrictions, la réduction de son contingent pour l'exercice fiscal 1983/84 violait les dispositions du paragraphe 2 de l'article XIII. Le Nicaragua ajoutait que la mesure prise par les Etats-Unis, outre qu'elle était arbitraire et discriminatoire à l'égard du Nicaragua, était inéquitable envers les autres parties contractantes qui avaient un intérêt substantiel en tant que fournisseurs, puisque les 55 950 tonnes courtes retirées au Nicaragua avaient été réparties entre trois pays qui n'étaient pas parties à l'Accord général, et cela pour des raisons d'ordre non économique.

3.5 Le Nicaragua estimait qu'il avait un intérêt substantiel dans la fourniture de sucre aux Etats-Unis. La preuve en était que le Nicaragua figurait parmi les pays auxquels les Etats-Unis avaient attribué initialement une part proportionnelle à leur contribution au volume total des importations. D'autre part, le sucre représentait un pourcentage important des exportations nicaraguayennes, dont la plus grande partie était destinée au marché des Etats-Unis. Le contingent accordé pour l'exercice fiscal 1983/84 ne correspondait pas à la part à laquelle le Nicaragua avait droit d'après la période de référence et dont il avait effectivement bénéficié pendant l'exercice fiscal précédent. Les Etats-Unis ne pouvaient invoquer aucun facteur spécial pour justifier cette réduction, puisque le Nicaragua avait

rempli toutes ses obligations en matière de fourniture de sucre aux Etats-Unis et que leur industrie sucrière était en pleine expansion. La mesure adoptée par les Etats-Unis constituait par conséquent une violation des dispositions de l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article XIII.

3.6 Le Nicaragua estimait également que les Etats-Unis avaient violé les dispositions du paragraphe 4 de l'article XIII. Malgré les demandes réitérées que le Nicaragua leur avait adressées, les Etats-Unis avaient réduit de façon unilatérale le contingent nicaraguayen et avaient jusque-là refusé de discuter dans un esprit constructif la mesure prise; au surplus, cette mesure n'avait même pas été dûment notifiée aux PARTIES CONTRACTANTES.

Partie IV

3.7 Le Nicaragua estimait que les mesures appliquées par les Etats-Unis aux importations de sucre en provenance du Nicaragua devaient être examinées aussi à la lumière des dispositions de la Partie IV de l'Accord général, compte tenu, notamment, des objectifs et engagements énoncés aux paragraphes 1 a), b), d) et e), 2, 3, 4 et 9 de l'article XXXVI et aux paragraphes 1 b) et 2 a) de l'article XXXVII.

3.8 Le Nicaragua a déclaré que la politique sucrière des Etats-Unis avait, tant du point de vue des quantités de sucre qui pouvaient être exportées à destination des Etats-Unis qu'en ce qui concerne le niveau des prix du sucre sur le marché international, un effet défavorable sur son économie, qui était déjà affaiblie par la crise économique internationale. Le Nicaragua a ajouté que la perte de recettes qui résulterait vraisemblablement de la réduction de son contingent sucrier représentait plus de 40 pour cent de la valeur de ses exportations de l'espèce en 1982-83. Le Nicaragua a donc estimé que, loin de respecter les principes et objectifs énoncés dans la Partie IV, le contingentement appliqué par les Etats-Unis aux importations de sucre et, en particulier, la réduction du contingent de sucre attribué au Nicaragua, violaient les engagements souscrits par les Etats-Unis au titre de la Partie IV de l'Accord général.

Déclaration ministérielle de 1982

3.9 Le Nicaragua a signalé également que les Etats-Unis avaient expliqué que cette mesure avait été dictée par des considérations de politique extérieure et de sécurité. A cet égard, le Nicaragua a tenu à invoquer à l'appui de sa réclamation un principe fondamental pour lui: aucune partie contractante n'est autorisée par l'Accord général à adopter des mesures commerciales pour exercer des pressions ayant pour objet de résoudre des problèmes d'ordre non économique. Ce principe a été repris à l'alinéa iii) du paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de novembre 1982¹.

B. Arguments invoqués par les Etats-Unis

3.10 Les Etats-Unis ont affirmé qu'ils n'invoquaient aucune exception prévue dans les dispositions de l'Accord général et qu'ils ne cherchaient pas à défendre leurs mesures en s'appuyant sur l'Accord général. La réduction des importations de sucre en provenance du Nicaragua n'obéissait pas uniquement à des considérations commerciales, et n'avait pas pour objet d'obtenir un avantage économique ou commercial pour les Etats-Unis, pour les producteurs américains de sucre ou pour une autre branche d'activité du pays. Les mesures prises par les Etats-Unis affectaient certes le commerce, mais elles n'avaient pas été introduites pour des raisons de politique commerciale.

¹IBDD, 29S/12.

3.11 Les Etats-Unis soutenaient que cette mesure de réduction du contingent nicaraguayen était pleinement justifiée dans le contexte où elle avait été adoptée. Les Etats-Unis estimaient que l'examen de cette question au GATT en termes purement commerciaux, en dehors du cadre plus large du différend, serait une fausseté. La solution du différend était certainement souhaitable, et entraînerait également la suppression de la mesure que le Nicaragua avait contestée devant le Groupe spécial, mais les Etats-Unis ne croyaient pas que l'examen et la solution de ce différend plus vaste ressortissaient à la compétence du GATT.

3.12 Les Etats-Unis avaient examiné les arguments présentés par le Nicaragua devant le Groupe spécial. Conformément à la position qu'ils avaient maintenue, ils ne souhaitaient pas s'engager dans une analyse de ces arguments, mais ils ont fait observer que le Nicaragua avait présenté certaines affirmations au sujet des programmes sucriers des Etats-Unis en se fondant sur l'article XI de l'Accord général. Les Etats-Unis maintenaient, comme ils l'avaient toujours fait, que la réglementation de leur marché intérieur du sucre était entièrement conforme aux dispositions de l'Accord général. Les affirmations avancées par le Nicaragua à cet égard étaient totalement incompatibles avec le mandat du Groupe spécial. Les Etats-Unis réservaient donc leurs droits et arguments en la matière.

4. *Constatations et conclusions*

4.1 Le Groupe spécial a noté que les mesures prises par les Etats-Unis en ce qui concerne les importations de sucre en provenance du Nicaragua ne constituent qu'un élément d'un problème plus général. Le Groupe spécial, conformément à son mandat tel qu'il est énoncé au paragraphe 1.4, a examiné ces mesures uniquement à la lumière des dispositions de l'Accord général applicables en l'espèce; il ne s'est penché que sur l'aspect commercial du différend.

4.2 Le Nicaragua a fait valoir que le contingentement du sucre appliqué par les Etats-Unis contrevenait aux dispositions de l'article XI de l'Accord général et n'était pas couvert par la décision des PARTIES CONTRACTANTES du 5 mars 1955 qui avait relevé les Etats-Unis, entre autres, des obligations qui leur incombent aux termes de cet article pour leur permettre de prendre des mesures au titre de l'article 22 de la Loi portant ajustement de l'agriculture¹. Le Groupe spécial a noté que son mandat précisait que la question dont il était saisi portait sur "les mesures prises par les Etats-Unis concernant les importations de sucre en provenance du Nicaragua", et renvoyait au document L/5492 dans lequel le Nicaragua avait demandé l'ouverture de consultations au titre du paragraphe 1 de l'article XXIII au sujet de "l'annonce faite par le gouvernement des Etats-Unis d'une modification concernant l'attribution au Nicaragua d'un quota dans les importations de sucre". Le Groupe spécial a donc conclu que la tâche que lui avait confiée le Conseil consistait à examiner non pas le système de contingentement des importations de sucre aux Etats-Unis en tant que tel, mais la réduction du contingent attribué au Nicaragua dans le cadre de ce système, et que tout examen du système de contingentement du sucre à la lumière de l'article XI débordait le cadre de son mandat.

4.3 Le Nicaragua a fait valoir que les mesures prises par les Etats-Unis étaient incompatibles avec les dispositions de l'article XIII de l'Accord général et en particulier avec les dispositions du paragraphe 2 dudit article, aux termes desquelles "dans l'application des restrictions à l'importation d'un produit quelconque, les parties contractantes s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre ..." Le Groupe spécial a relevé qu'en vertu

¹IBDD, 3S/33.

du système de contingentement des importations de sucre institué par les Etats-Unis le 5 mai 1982, la part de chaque pays fournisseur correspondait à sa part dans les importations totales de sucre des Etats-Unis au cours d'une période représentative antérieure et que le Nicaragua s'était vu attribuer sur cette base 2,1 pour cent du contingent global à l'importation, ce qui représentait, pour l'exercice fiscal 1982/83, 58 000 tonnes courtes. Le contingent du Nicaragua pour l'exercice fiscal 1983/84 avait été ramené à 6 000 tonnes courtes, soit un dixième environ de sa précédente attribution, et cette réduction n'avait pas été dictée par des facteurs qui auraient pu affecter ou qui pourraient affecter actuellement le commerce du sucre. En conséquence, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion que le contingent de sucre attribué au Nicaragua pour l'exercice fiscal 1983/84 était incompatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis des dispositions du paragraphe 2 de l'article XIII.

4.4 Le Groupe spécial a relevé que les Etats-Unis n'avaient invoqué aucune des clauses d'exception de l'Accord général autorisant l'application de restrictions quantitatives discriminatoires contraires aux dispositions de l'article XIII. En conséquence, le Groupe spécial ne s'est pas penché sur la question de savoir si la réduction du contingent attribué au Nicaragua pouvait être justifiée par telle ou telle de ces dispositions.

4.5 Ayant constaté que la réduction du contingent était incompatible avec les obligations découlant pour les Etats-Unis des dispositions de l'article XIII, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire d'examiner si cette mesure était également incompatible avec toutes autres obligations en matière de répartition de contingents que les Etats-Unis auraient pu assumer au titre de l'*article II* dans leur Liste de concessions.

4.6 D'autre part, ayant constaté que la réduction du contingent nicaraguayen était incompatible avec une obligation spécifique découlant pour les Etats-Unis de la Partie II de l'Accord général, le Groupe spécial n'a pas estimé nécessaire d'examiner si cette mesure était également incompatible avec les engagements de caractère plus général souscrits par les Etats-Unis au titre de la *Partie IV*

4.7 Pour les raisons exposées ci-dessus, le Groupe spécial est arrivé à la conclusion qu'en attribuant au Nicaragua un contingent d'importations de 6 000 tonnes courtes pour l'exercice fiscal 1983/84, les Etats-Unis n'avaient pas respecté les obligations qui découlent pour eux de l'Accord général. Le Groupe spécial suggère que les PARTIES CONTRACTANTES recommandent que les Etats-Unis attribuent sans tarder au Nicaragua un contingent d'importation de sucre compatible avec les critères énoncés au paragraphe 2 de l'article XIII.