

24 mars 1986

ETATS-UNIS - DEFINITION DE LA BRANCHE DE PRODUCTION
DU VIN ET DES PRODUITS DU RAISIN

*Rapport du Groupe spécial adopté par le Comité des subventions
et mesures compensatoires le 28 avril 1992
(SCM/71 - 39S/490)*

1. Introduction

1.1 Dans une communication en date du 23 janvier 1985, qui a été distribuée sous la cote SCM/60, la CEE a demandé au Comité des subventions et mesures compensatoires (ci-après dénommé "le Comité") d'instituer un groupe spécial chargé d'examiner un différend entre la CEE et les Etats-Unis concernant les modifications apportées à la définition de l'expression "branche de production" dans la Loi américaine de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier en ce qui concerne le vin et les produits du raisin. Cette question avait déjà été soumise par la CEE au Comité (SCM/54) mais celui-ci n'avait pas été en mesure de la résoudre dans le cadre de la procédure de consultation et de conciliation prévue par l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après appelé "le Code").

1.2 A sa réunion du 15 février 1985, le Comité est convenu d'instituer un groupe spécial et il a autorisé le Président à décider, en consultation avec les délégations intéressées, de sa composition et de son mandat (SCM/M/25, paragraphe 17).

1.3 A la réunion du Comité du 5 octobre 1985, le Président a informé celui-ci qu'après consultation des parties concernées la composition du Groupe spécial avait été arrêtée comme suit (SCM/M/29, paragraphe 21):

Président: M. Magnus Lemmel

Membres: M. Darry Salim
M. Hielke van Tuinen

A la même réunion, le Président a décidé que le mandat du Groupe spécial serait le suivant (SCM/M/29, paragraphe 21):

"Examiner les faits de la cause soumise au Comité par la Communauté économique européenne dans le document SCM/54 et, à la lumière desdits faits, présenter au Comité ses constatations concernant les droits et obligations des signataires parties au différend, qui découlent des dispositions appropriées de l'Accord général telles qu'elles sont interprétées et appliquées par l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce."

1.4 Le Groupe spécial s'est réuni avec les deux parties les 19 novembre 1985 et 20 janvier 1986. En outre, il a siégé les 21 janvier, 25 février et 26 février 1986. Le 26 février 1986, le Groupe spécial a présenté ses conclusions aux parties.

2. Les faits de la cause

2.1 Le sous-titre D (Dispositions générales), article 771 (Définitions; Règles spéciales) de la Loi américaine de 1930 sur le tarif douanier a été modifié comme suit par la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier, article 612 a) 1) (les nouvelles dispositions sont soulignées):

"Aux fins du présent titre, l'expression -

4) BRANCHE DE PRODUCTION -

A) EN GENERAL - désigne l'ensemble des producteurs nationaux d'un produit similaire ou les producteurs dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ce produit; sauf dans le cas du vin et des produits du raisin faisant l'objet d'une enquête en vertu du présent titre, où cette expression désigne également les producteurs nationaux de la matière première agricole principale (évaluée soit en volume soit en valeur) entrant dans la composition du produit national similaire, si ces producteurs font valoir qu'ils subissent ou risquent de subir un préjudice important du fait de l'importation du vin ou des produits viticoles en cause."

En outre, l'article 626 c) de la Loi de 1984 relative au commerce et au tarif douanier dispose ce qui suit:

"1. Aucune disposition du titre VII de la Loi de 1930 sur le tarif douanier ne pourra être interprétée comme empêchant au demandeur de représenter une requête en vertu des articles 702 ou 732 de ce titre qu'il aurait déjà introduite avant la date de promulgation du présent texte, si cette démarche a pour objet de lui permettre de se prévaloir de la modification apportée par l'article 612 a) 1).

2. La modification introduite par l'article 612 a) 1) ne s'appliquera pas aux requêtes présentées (ou représentées conformément au paragraphe 1)) en vertu des articles 702 ou 732 de la Loi de 1930 sur le tarif douanier après le 30 septembre 1986."

2.2 Le 10 septembre 1985, des requêtes ont été présentées auprès de la Commission du commerce international des Etats-Unis (USITC) et du Département du commerce des Etats-Unis pour le compte de l'American Grape Growers Alliance for Fair Trade (Association américaine des viticulteurs pour un commerce équitable), alléguant que les vins de table ordinaires importés de République fédérale d'Allemagne, de France et d'Italie bénéficiaient de subventions et étaient vendus aux Etats-Unis à un prix inférieur à leur valeur normale. En conséquence, en date du 10 septembre 1985, le Département du commerce et l'USITC ont ouvert une enquête préliminaire pour déterminer s'il y avait lieu d'imposer des droits compensateurs. Le 28 octobre 1985, l'USITC a conclu à l'absence d'indices raisonnables montrant que l'importation de certains vins de table de République fédérale d'Allemagne, de France et d'Italie prétendument subventionnés causait ou menaçait de causer un préjudice à une production établie des Etats-Unis ou retardait sensiblement la création d'une production nationale aux Etats-Unis. Aux fins de son enquête, l'USITC a considéré que la branche de production américaine concernée se composait des producteurs du produit similaire, c'est-à-dire le vin, et des producteurs de raisin dont le raisin servait à la fabrication du produit similaire. A la suite de la décision négative de l'USITC, l'enquête visant à déterminer s'il y avait lieu à imposer des droits compensateurs a été automatiquement close et il n'a été perçu aucun droit compensateur.

2.3 En novembre 1985, l'Association américaine de viticulteurs a fait appel de la décision négative de l'USITC auprès de l'US Court of International Trade (Tribunal du commerce international). Si la conclusion de l'USITC est confirmée en appel, l'enquête demeurera close. Si, par contre, les recours formés par la branche de production américaine concernée aux différents niveaux du système judiciaire des Etats-Unis aboutissent, le résultat pourrait être une décision de justice ordonnant la réouverture de l'enquête visant à l'institution éventuelle de droits compensateurs et l'USITC pourrait être invitée à prendre une nouvelle décision préliminaire quant à l'existence d'un préjudice important. Même dans ce cas, cependant, il faudrait encore procéder à une enquête suivant la procédure normale, et aucun droit compensateur ne serait imposé à moins que le Département du commerce des Etats-Unis, dans

le cadre de cette enquête, ne conclut en détermination finale à l'existence de subventions passibles de droits compensateurs et que l'USITC ne conclue en détermination finale que ces importations subventionnées causent un préjudice important à la branche de production américaine.

3. Les thèses des parties

3.1 La délégation des Etats-Unis, pour commencer, a réaffirmé devant le Groupe spécial la position qu'elle avait adoptée au cours des délibérations du Comité, suivant laquelle il n'avait même pas été déposé aux Etats-Unis de requête en vue de l'imposition de droits compensateurs de sorte que la question était purement hypothétique et n'était pas mûre pour un examen par un groupe spécial. Elle a reconnu que la requête déposée en septembre 1985 par la branche de production américaine avait donné au différend un caractère plus immédiat, encore que le simple dépôt d'une requête n'ait entraîné aucun préjudice commercial. Toutefois, la question était par la suite devenue purement académique en raison de la clôture automatique de l'enquête visant à l'institution éventuelle de droits compensateurs après que l'USITC ait conclu, en détermination finale, à l'inexistence d'un préjudice important le 28 octobre 1985. La clôture de l'enquête signifiait qu'aucun droit compensateur ne serait perçu quelle que puisse être l'interprétation nationale ou internationale de la législation en cause. Dans ces conditions, le différend n'ayant plus d'incidence pratique, le Groupe spécial pourrait conclure à juste titre, sans se prononcer sur le fond, que le différend était réglé.

3.2 La délégation des Etats-Unis a reconnu que la législation américaine laissait ouverte la possibilité d'un recours contre la décision de l'USITC auprès des tribunaux des Etats-Unis, mais il lui paraissait équitable que le Groupe spécial suspende ses travaux jusqu'à la reprise, le cas échéant, d'une enquête visant à l'institution éventuelle de droits compensateurs au titre de la législation en cause. De la sorte, les intérêts matériels de la CEE seraient sauvegardés puisque l'examen des faits de la cause par le Groupe spécial deviendrait alors approprié et le différend cesserait d'être aussi manifestement hypothétique ou académique qu'il semblait l'être pour le moment. La disposition contestée par la CEE n'avait eu jusqu'à maintenant aucun effet commercial et l'application de la législation des Etats-Unis concernée s'est révélée n'avoir aucun effet pratique.

3.3 Développant ce point, la délégation des Etats-Unis a soutenu que l'application d'un droit compensateur aux importations de vin en provenance de la CEE en vertu de l'article 612 a) 1) était subordonnée à toute une série de conditions dont aucune n'était encore remplie. Les tribunaux devraient d'abord constater que l'USITC avait clos l'affaire au stade de l'enquête préliminaire en se fondant sur des critères erronés. L'enquête devrait être rouverte. Le Département du commerce devrait conclure à l'existence d'une subvention au stade préliminaire et au stade final, et l'USITC devrait formuler une conclusion positive, en détermination finale, en ce qui concerne l'existence d'un préjudice important causé par les importations subventionnées. Même alors, il se pourrait que l'article 612 a) 1) ne soit pas d'application, car l'USITC pourrait conclure, comme dans le cas de sa constatation préliminaire négative, que l'industrie viticole des Etats-Unis subissait un préjudice important, que les producteurs de raisins soient ou non englobés dans la définition de la branche de production en cause. La délégation des Etats-Unis a expliqué que la conclusion négative de l'USITC lors de son enquête préliminaire était fondée sur l'absence d'une relation de causalité suffisante entre les importations et le préjudice important.

3.4 La délégation de la CEE a considéré que le Groupe spécial devrait poursuivre ses travaux conformément à son mandat car les questions fondamentales soumises au Groupe spécial par la CEE n'avaient pas été résolues par la décision récente de l'USITC. En outre, la CEE a maintenu que les intérêts de ses exportateurs continuaient d'être menacés par l'existence de la législation des Etats-Unis. De toute manière, dans le cadre de la nouvelle procédure engagée par les producteurs de raisin des Etats-Unis, ceux-ci avaient déjà fait appel devant le Tribunal du commerce international des Etats-Unis demandant que la décision négative de l'USITC soit infirmée et récemment, dans une affaire similaire

concernant l'industrie viticole des Etats-Unis, le Tribunal de commerce international avait jugé que l'USITC avait employé un critère trop rigoureux pour déterminer l'existence d'un préjudice.

3.5 La délégation de la CEE a également observé que les dispositions de la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier qui, à son avis, constituaient une violation du Code, pourraient être prorogées avant leur expiration prévue pour la fin de septembre 1986. En outre, la CEE a observé que de nouvelles propositions de loi dont avait été saisi le Congrès des Etats-Unis visaient à élargir la notion de branche de production aux fins de la législation en matière de droits compensateurs pour associer à l'intérieur de celle-ci les producteurs de matières premières agricoles aux producteurs de produits agricoles transformés, et même les producteurs de composants industriels aux producteurs de produits industriels finis.

3.6 La délégation des Etats-Unis a soutenu que les propositions de loi présentées par les membres du Congrès des Etats-Unis ou la pratique que peuvent suivre d'autres pays, mentionnées par la délégation de la CEE sortaient du cadre du mandat du Groupe spécial. Ces autres questions, cependant, pourraient être une raison supplémentaire, de l'avis des Etats-Unis, pour que le Groupe spécial fasse preuve de prudence dans le difficile domaine de l'interprétation du Code, et pour que les membres du Comité se penchent sur le problème général et tentent d'arriver à une interprétation commune.

3.7 Sur le fond, la délégation de la CEE a souligné que la modification apportée à la définition de la "branche de production" dans la Loi américaine de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier constituait une grave dérogation à la règle générale suivant laquelle, dans le cas des enquêtes visant à l'institution éventuelle de droits compensateurs applicables aux importations d'un produit déterminé, la définition d'une branche de production nationale était celle figurant à l'article 6:5 du Code, c'est-à-dire l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires. L'exception introduite dans la Loi américaine consistait à définir l'expression "branche de production nationale", dans le cas du vin et des produits du raisin, de telle sorte qu'elle englobe non seulement les producteurs du produit lui-même (vin), mais aussi les producteurs de la matière première agricole principale (raisins) aux fins des enquêtes en matière de droits compensateurs concernant le vin et les produits du raisin menées au titre de la loi. En d'autres termes, pour le produit concerné, c'est-à-dire le vin, la branche de production nationale, aux fins de la Loi de 1984, comprend les producteurs d'un produit qui, loin d'être similaire, est tout à fait dissemblable (les raisins). A cet égard, la délégation de la CEE a observé que dans une affaire précédente concernant l'industrie viticole des Etats-Unis qui avait été jugée sur la base de la version non amendée de l'article 771 de la Loi américaine de 1930 sur le tarif douanier, l'USITC avait conclu qu'il n'y avait pas lieu d'inclure les producteurs de raisin dans la branche de production nationale (USITC Publication, n° 1502, page 10).

3.8 La délégation de la CEE a considéré que la thèse des Etats-Unis suivant laquelle les producteurs de raisin faisaient partie de la branche de production du vin aux Etats-Unis était dénuée de fondement. Elle s'est même déclarée persuadée que telle était l'opinion du Congrès des Etats-Unis quand il a amendé la législation américaine en 1984. La délégation de la CEE a également observé que si la définition d'une "branche de production" a été modifiée, c'est pour inclure les producteurs de raisin dans une catégorie dont ils ne faisaient pas partie précédemment et à laquelle ils n'appartenaient pas aux termes de la définition antérieure. La CEE a relevé qu'en raison du danger d'une extension de ce concept à d'autres secteurs, qu'ils soient agricoles ou industriels, et de la difficulté de la concilier avec les dispositions très claires de l'Accord général, le Congrès avait pris la précaution de limiter le champ d'application de l'amendement au vin et sa validité à deux ans.

3.9 La délégation de la CEE a considéré que, dans la pratique, l'adoption par les Etats-Unis d'une "définition de la branche de production" amendée pour le vin et les produits du raisin avait eu et continuait d'avoir deux conséquences majeures pour la conduite des enquêtes visant à l'institution éventuelle de droits compensateurs sur les importations de vins et de produits du raisin aux Etats-Unis:

- i) les producteurs de la matière première agricole (les producteurs de raisin) étaient habilités aux termes de la nouvelle législation à présenter des requêtes alléguant que des importations de vin bénéficient de subventions;
- ii) l'évaluation par l'USITC du préjudice causé à la branche de production américaine par les importations de vin prétendument subventionnées doit tenir compte du préjudice causé à la fois aux producteurs de vin et aux producteurs de raisin.

Ces effets n'étaient pas théoriques mais réels, comme le montre la requête introduite le 10 septembre 1985 par les producteurs de raisin américain contre les importations de vin de la CEE prétendument subventionné et vendu à un prix de dumping.

3.10 Tout au long du différend, la délégation de la CEE s'est appuyée sur les dispositions du Code relatives à la définition de la notion de branche de production. Elle a considéré que le libellé du Code est précis et dénué d'équivoque car il stipule que des droits compensateurs ne peuvent être institués que si des importations subventionnées causent un préjudice à une branche de production nationale du pays importateur au sens de l'article 6:5 du Code et de la note relative à l'article 6:1. Trois conséquences étaient à tirer de cette définition:

- i) le produit "raisin" et le produit "vin" ne peuvent en aucun cas être considérés comme des produits "similaires" au sens du Code;
- ii) les producteurs de raisin n'ont pas qualité pour présenter une requête contre des importations de vin car, leur produit n'étant pas similaire, ils ne font pas partie des producteurs américains de vin au sens du Code;
- iii) la situation des producteurs de raisin ne peut pas être prise en considération pour déterminer si un préjudice a été causé par des importations de vin.

Etant donné que la nouvelle définition par les Etats-Unis de l'expression "branche de production" a pour effet de traiter les producteurs de raisin comme s'ils étaient des producteurs de produits "similaires", la conclusion de la CEE était que la législation des Etats-Unis n'était pas conforme à l'article 6:5 du Code. La délégation de la CEE a, en outre, conclu que les Etats-Unis, en modifiant leur définition légale d'une branche de production, ont aussi violé leurs obligations au titre d'une autre disposition du Code, qui est l'article 19:5 a).

3.11 La délégation de la CEE a, en outre, soutenu que l'adoption par le Congrès des Etats-Unis d'une législation contraire aux obligations des Etats-Unis au titre du Code avait porté deux graves atteintes aux droits de la CEE. En premier lieu, l'existence même de la nouvelle législation avait créé de graves difficultés aux importateurs américains de vin de la CEE et aux exportateurs de la CEE. Deuxièmement, elle avait servi de support à l'action engagée par les producteurs de raisin américains contre les exportations de vin de la CEE. Tant que demeurera en vigueur une législation incompatible avec le Code, les exportateurs de la CEE et les importateurs des Etats-Unis qui sont leurs partenaires resteront en butte à des difficultés et à des tracasseries sérieuses qui assombrissent forcément leurs perspectives commerciales. Cette situation était le résultat direct de l'existence aux Etats-Unis d'une législation incompatible avec les dispositions du Code sur les points précités. La sauvegarde des droits de la CEE et des autres signataires du Code exigeait que la législation des Etats-Unis soit mise en parfaite conformité avec les dispositions du Code, comme le stipule l'article 19:5 a).

3.12 Tout en maintenant que le Groupe spécial devrait suspendre ses travaux, la délégation des Etats-Unis a présenté un certain nombre d'arguments pour montrer que la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier était conforme à l'article 6:5 du Code. Dans l'application

de cette loi, l'USITC avait constaté que la branche de production américaine était composée des producteurs du produit similaire, c'est-à-dire le vin, et des viticulteurs dont les raisins servent à la fabrication du produit similaire. D'autre part, l'article 6:5 du Code disposait qu'"aux fins de la détermination de l'existence d'un préjudice, l'expression "branche de production nationale" s'entendra ... de l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires ...". La véritable question n'était donc pas, comme le soutenait la délégation de la CEE, de savoir si les raisins sont "similaires" au vin, car la délégation des Etats-Unis était d'accord qu'ils ne le sont pas, mais si les producteurs de raisin destiné à la vinification pouvaient à juste titre être considérés au regard du Code comme faisant partie de la branche de production du vin. L'article 612 a) 1) ne dit pas que les producteurs de raisin destiné à la vinification forment à eux seuls la branche de production dans une affaire concernant le vin, mais qu'ils font partie de la branche de production du vin. Dans son application de la loi, l'USITC n'a donc pas considéré que les raisins étaient "similaires" au vin, mais que les producteurs de raisin destiné à la vinification faisaient partie de la branche de production du vin à côté des producteurs de vin (dont certains étaient également producteurs de raisin). La délégation des Etats-Unis a en outre observé que la CEE semblait avoir pour objectif, dans ce différend, d'empêcher un examen de l'effet de ses exportations de vin subventionné sur les producteurs de raisin des Etats-Unis, objectif qui n'aurait d'intérêt commercial que si la CEE pouvait par là éviter des droits compensateurs même si son vin subventionné causait un préjudice important aux producteurs de raisin des Etats-Unis. Or le Code n'a pas pour but de supprimer tout recours contre les effets préjudiciables des subventions. La question que la CEE avait soumise à l'examen du Groupe spécial ne se posait même pas aux termes de l'article VI:6 de l'Accord général car celui-ci stipule seulement que soit déterminée l'existence d'un préjudice "à une production nationale établie" sans référence à la notion de "produit similaire".

3.13 La délégation des Etats-Unis a considéré qu'il existait une relation évidente entre les raisins et le vin et que, même avec les techniques modernes de fabrication du vin, celui-ci était essentiellement composé de raisins écrasés et mis à fermenter. La plupart des variétés de raisins utilisés pour la fabrication du vin était cultivée uniquement pour la vinification. Elle a aussi relevé les différences de structure de l'industrie du vin dans la CEE et aux Etats-Unis. Dans la CEE, la plupart des producteurs de vin produisent leurs raisins, alors qu'il est plus rare aux Etats-Unis qu'un producteur de vin produise lui-même les raisins dont il a besoin. Dans les deux cas, cependant, la production de raisin est indissolublement liée à la production de vin, et il serait impossible à un producteur de vin de la CEE de juger de la santé économique de la production de raisin destiné à la vinification en la dissociant de l'ensemble du processus de production du vin. Cette interdépendance n'est pas moins étroite quand les producteurs de vin ne sont pas les mêmes que les producteurs de raisin. La thèse de la CEE aboutirait donc à ce résultat tout à fait injuste que dans une enquête susceptible de déboucher sur l'imposition de droits compensateurs l'on évaluerait la situation du producteur de raisin s'il fabrique son propre vin (comme c'est le cas dans la CEE), mais non s'il vend son raisin à une entreprise de production de vin dans laquelle il n'a aucun intérêt (ce qui est le plus souvent le cas aux Etats-Unis). Un tel résultat serait tout à fait injuste car les producteurs de raisin américains sont tout autant tributaires de la production de vin que leurs homologues de la CEE, et font tout autant partie de l'industrie du vin. Il méconnaîtrait également les relations économiques et commerciales évidentes qui existent au sein de cette industrie et conduirait à donner de cette branche de production une définition variable suivant les pays en fonction de la structure propre de chaque branche de production nationale, qui est le fruit des circonstances.

3.14 La délégation des Etats-Unis a noté que le Code reconnaissait la relation particulière qui existe entre les produits agricoles à l'état naturel et la nécessité éventuelle de leur faire subir une transformation pour les mettre sur le marché international. L'article 9 du Code interdisait les subventions à l'exportation de produits autres que "certains produits primaires". La CEE accordait des subventions à l'exportation de vin. Il était donc à présumer qu'elle considérait que le vin était de simples raisins (le produit à l'état naturel) qui avaient subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international. La définition que donnait le Code d'un produit primaire (note de l'article 9)

était donc tout aussi pertinente en ce qui concerne la définition de la branche de production qui pourrait subir un préjudice du fait des subventions qu'en ce qui concerne celle des producteurs dont les exportations pourraient être subventionnées. De l'avis de la délégation des Etats-Unis il n'était pas possible, en droit ni en équité, d'interpréter le Code comme autorisant des subventions à l'exportation de vin considéré comme des raisins transformés tout en refusant de prendre en considération les effets des importations de vin subventionné sur les producteurs de raisin en tant que participants à l'industrie viticole. Si les producteurs de raisin destiné à la vinification étaient considérés comme bénéficiaires des subventions à l'exportation de vin, il était alors évident que les producteurs nationaux de raisin destiné à la vinification pouvaient à juste titre être assimilés aux producteurs nationaux de vin susceptibles d'être lésés par les importations de vin subventionné. En bref, le vin ne pouvait pas logiquement être considéré comme un produit primaire au sens du Code à moins que les producteurs de raisin destiné à la vinification ne soient assimilés aux producteurs de vin. Pour ce seul motif, le Groupe spécial pouvait manifestement conclure que, pour tout produit "primaire" au sens du Code, les producteurs nationaux de ce produit sous sa forme naturelle pouvaient être considérés comme faisant partie de la branche de production nationale en cause.

3.15 La délégation des Etats-Unis a également noté qu'en dehors de l'évidente inégalité de traitement qu'introduirait entre les producteurs de raisin de la CEE et des Etats-Unis le "critère" que la CEE semblait vouloir appliquer, celui-ci aboutirait à des résultats absurdes dans ce cas particulier comme dans d'autres. Les contours de la branche de production américaine seraient immédiatement modifiés si les propriétaires de vignobles achetaient des entreprises de production de vin ou vice versa. Les éleveurs seraient exclus de la branche de production dans les affaires de viande de boeuf, et les producteurs de denrées périssables seraient automatiquement exclus des affaires concernant l'importation de produits transformés, si ces éleveurs ou ces cultivateurs n'étaient pas propriétaires des installations essentielles de transformation, mais ils y seraient inclus s'ils en étaient propriétaires. La délégation des Etats-Unis a mis en garde contre une conception qui aboutirait à une absurdité de ce genre, manifestement non voulue par le Code.

3.16 La délégation des Etats-Unis a également fait valoir que l'application de l'article 612 a) 1), qui imposait explicitement à l'USITC de considérer que les producteurs de raisin destiné à la vinification faisaient partie de l'industrie viticole américaine s'était avérée sans conséquences réelles en ce qui concerne l'application pratique de la législation américaine. Dans sa détermination préliminaire, l'USITC a conclu à l'existence d'éléments de preuve suffisants d'un préjudice important subi par l'industrie du vin des Etats-Unis, que les producteurs de raisin destiné à la vinification soient ou non inclus dans celle-ci, mais qu'il n'y avait pas de relation de causalité suffisante entre ce préjudice et les importations faisant l'objet de l'enquête. L'exclusion de la branche de production des producteurs de raisin destiné à la vinification ne pouvait de toute manière faire aucune différence alors que la situation du transformateur "indépendant" était la même que celle de l'agriculteur. Pour ce motif, elle a soutenu que l'ensemble de la question soulevée par la CEE était de peu de conséquence, même au plan théorique. Cependant, l'absence de toute conséquence pratique pour ce qui était du différend et l'importance limitée de la question même au plan théorique n'était pas une raison suffisante pour restreindre les possibilités d'application de mesures correctives aux importations subventionnées qui provoquent un préjudice.

3.17 La délégation de la CEE a contesté l'interprétation donnée par les Etats-Unis de l'article VI de l'Accord général (voir paragraphe 3.12 ci-dessus). Elle a rappelé qu'en 1959 les PARTIES CONTRACTANTES avaient déjà adopté un rapport consacré à l'article VI et qui indiquait "qu'il y a lieu d'énoncer un principe général, à savoir que la détermination du préjudice important doit s'effectuer par rapport à ... la production nationale du produit similaire" (IBDD, S8/162, paragraphe 18). Ce principe avait par la suite été incorporé dans le Code à l'article 6:5 sous une forme plus précise. Le texte actuel était sans équivoque et ne laissait place à aucune incertitude quant à la définition de l'expression "branche de production nationale".

3.18 La délégation de la CEE a contesté le raisonnement des Etats-Unis suivant lequel l'interdépendance économique entre les producteurs de raisin et les producteurs de vin justifiait que les premiers bénéficient des mêmes mesures de protection que les seconds contre les pratiques commerciales déloyales. Elle a souligné que cette interdépendance économique existait dans de nombreux secteurs, aussi bien agricoles qu'industriels. Par contre, le Code restreignait la définition de la branche de production aux producteurs de marchandises possédant les mêmes caractéristiques que les importations concernées. Dans le cadre de ces règles, il était évident que l'interdépendance économique de deux industries n'était pas un facteur pertinent dans les enquêtes pouvant déboucher sur l'imposition de droits compensateurs ou antidumping.

3.19 Pour ce qui est de la question du caractère inéquitable ou non de ces règles, la délégation de la CEE a considéré qu'une extension du champ d'application des disciplines effectivement prévues par le Code ouvrirait une boîte de Pandore, et aurait des résultats contraires à ceux qu'avaient recherché la plupart, sinon la totalité, des négociateurs du Code. De toute manière, un tel élargissement des définitions ne relevait pas d'une interprétation unilatérale mais exigerait une nouvelle rédaction des dispositions du Code. La délégation de la CEE a soutenu que ce différend était apparu parce que le Congrès des Etats-Unis avait jugé bon de substituer sa propre conception de l'équité à ce que déclarait en réalité le Code. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur l'équité des dispositions existantes, la délégation de la CEE considérait que les signataires du Code devaient veiller à son application tant qu'elles n'auraient pas été modifiées dans le cadre d'une négociation d'ensemble.

3.20 Pour ce qui est de la différence de structure de l'industrie du vin dans la CEE et aux Etats-Unis, la délégation de la CEE a indiqué que la plus grande partie de ses producteurs de raisin produisaient leur propre vin. Dans cette mesure, ils faisaient partie de la branche de production du vin au sens du Code. Aux Etats-Unis, la situation était différente. Les producteurs de raisin, d'une manière générale, ne produisaient pas de vin et ils ne pouvaient donc pas être repris dans la catégorie des "producteurs nationaux de produits similaires" définie à l'article 6:5 du Code. Si cette structure avait été différente, il n'aurait pas été nécessaire de modifier la législation des Etats-Unis pour donner aux producteurs de raisin un statu qu'ils ne possédaient pas précédemment.

3.21 La délégation des Etats-Unis a noté que, selon la CEE, les producteurs de raisin de la CEE devraient être considérés comme des producteurs de vin au moins dans la mesure où ils étaient propriétaires d'entreprises de production de vin. Par conséquent, à moins que la CEE ne prône une norme ad hominem pour l'accord, elle devait admettre que le critère clé était la propriété des installations où est effectuée la transformation finale du produit. C'est apparemment en fonction de cette propriété que la CEE accepte que la situation des producteurs de raisin soit évaluée comme un élément de la situation de l'industrie vinicole; sinon, suivant la CEE, le producteur de raisin doit être exclu de cette évaluation. Pour les Etats-Unis, l'application de ce critère n'avait aucune justification dans le Code, et elle aboutissait à des résultats absurdes.

3.22 La délégation de la CEE a contesté la thèse (paragraphe 3.14) suivant laquelle la définition des "produits primaires" de l'article 9 du Code était pertinente pour déterminer les contours d'une branche de production au sens de l'article 6:5 prétendument lésée par des importations subventionnées. Elle a soutenu que ces deux règles avaient été conçues à des fins totalement différentes. D'une part, la définition de l'article 9 qui se référait à l'article XVI de l'Accord général était destinée à établir une distinction sommaire entre certains produits primaires et les autres produits afin de tracer une ligne de démarcation simple entre les produits auxquels s'appliquaient les règles spéciales relatives à certains produits primaires et ceux qui relevaient des disciplines générales du Code. D'autre part, l'article 6:5 qui se référait à l'article VI de l'Accord général était destiné à définir les contours de la branche de production pour la défense de laquelle pourraient être appliqués des droits compensateurs ou antidumping. L'article VI de l'Accord général faisait exception aux principes généraux de l'article premier et devait donc être interprété de manière restrictive. De plus, de par leur nature même, les droits antidumping et compensateurs étaient discriminatoires et une définition précise était donc indispensable à cet égard.

De toute manière, il était impossible de se servir de la définition de "produits primaires" au sens de l'article 9 du Code pour interpréter la définition de la branche de production au sens de l'article 6:5 du Code, comme proposé par les Etats-Unis, car ce serait aller à l'encontre du libellé explicite de l'article 6:5 du Code et de la définition du produit similaire. Le fait qu'un produit agricole, même transformé, demeure un "produit primaire" au sens de l'article 9 du Code ne signifiait donc pas qu'aux fins des règles différentes de l'article 6:5 du Code il était un produit similaire au produit agricole brut à partir duquel il avait été produit.

4. Conclusions

4.1 Le Groupe spécial a d'abord examiné la demande de la délégation des Etats-Unis visant à ce qu'il suspende ses travaux jusqu'à la reprise éventuelle d'une enquête sur l'opportunité d'imposer des droits compensateurs au titre de la loi en cause. Il a noté que le Comité avait pris la décision d'instituer le Groupe spécial à un moment (le 15 février 1985) où aucune enquête de ce genre n'avait encore été ouverte et où aucune plainte n'avait même été déposée. Il a souligné qu'il avait été chargé, aux termes de son mandat, d'examiner les faits de la cause soumis au Comité par la Communauté économique européenne dans le document SCM/54 et que la question soulevée dans ce document était celle de la conformité d'une loi des Etats-Unis (ou, plus précisément, de l'article 612 a) 1) de la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier) avec les dispositions du Code, conformité exigée par l'article 19:5 a). Le Groupe spécial ne pouvait donc faire autrement que de poursuivre ses travaux, comme le prévoyait son mandat, sans se soucier de savoir si une enquête sur l'opportunité d'imposer des droits compensateurs était en cours ou si un droit compensateur était ou avait été perçu en vertu de la loi précitée. Par ailleurs, le Groupe spécial n'oubliait pas que le Président du Comité avait considéré qu'il tiendrait compte dans ses travaux de l'application effective éventuelle de la loi en question par les autorités compétentes des Etats-Unis (SCM/M/29, paragraphe 21). Le Groupe spécial a noté à cet égard que, dans sa décision du 28 octobre 1985, l'USITC avait en fait appliqué cette loi lorsqu'elle avait déclaré que, dans cette affaire, la branche de production américaine se composait des producteurs de vin qui produisaient le produit similaire et des producteurs de raisin dont la production servait à la fabrication du produit similaire. Le Groupe spécial a donc procédé à l'examen de la conformité de la loi en question avec les dispositions du Code.

4.2 Le Groupe spécial a examiné l'affaire dont il était saisi en se fondant sur l'article 6 du Code, notamment son paragraphe 5, et sur la note 18 relative au paragraphe 1. Il a relevé que, selon l'article 6:5, l'expression "branche de production nationale" s'entendait de l'ensemble des producteurs nationaux de produits similaires (ou de ceux d'entre eux dont les productions additionnées constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits). Le Groupe spécial a également noté que l'expression "produit similaire" était définie dans la note 18 relative à l'article 6:1 du Code, et il a été d'accord avec les deux parties au différend pour considérer qu'en raison de leurs caractéristiques physiques différentes, le vin et les raisins n'étaient pas des "produits similaires" au sens du Code. La "branche de production nationale" étant définie avec précision, le Groupe spécial a estimé que les producteurs de produits similaires ne pouvaient s'entendre que des producteurs de vin.

4.3 Le Groupe spécial a ensuite abordé la question de savoir si, en raison de la relation étroite qui existe entre la production de raisin et celle de vin, les producteurs de raisin destiné à la vinification pouvaient être considérés comme faisant partie de la branche de production du vin. Il a noté à cet égard que les deux délégations avaient déclaré devant le Groupe spécial que la structure de la branche de production américaine concernée était telle que les producteurs de vin ne cultivaient habituellement pas eux-mêmes la vigne, mais achetaient le raisin à ceux qui en produisaient. Dans ces conditions, le Groupe spécial a conclu qu'il était possible, sans faire intervenir la question de la propriété, de faire la distinction entre la production de raisin destiné à la vinification et la production de vin au sens de l'article 6:6 du Code, et qu'il existait donc en réalité aux Etats-Unis deux branches de production

distinctes - les producteurs de raisin destiné à la vinification d'une part et les producteurs de vin de l'autre. Compte tenu des termes de son mandat, le Groupe spécial a considéré qu'il ne lui incombait pas d'examiner la structure de l'industrie du vin dans d'autres pays ou la situation dans d'autres secteurs de production.

4.4 Cette conclusion du Groupe spécial reposait sur le fait que, lors d'une enquête relative à l'opportunité d'imposer des droits compensateurs sur des importations de vin qui avait été menée au titre de l'article 771 4) a), dans sa version non amendée, de la Loi américaine de 1930 sur le tarif douanier, l'USITC avait conclu qu'il n'y avait pas lieu d'inclure les producteurs de raisin dans la branche de production nationale. Le Groupe spécial a noté qu'il est écrit dans le rapport de la Commission de concertation du Congrès des Etats-Unis (reproduit dans le document SCM/1/Add.3/Suppl.1, page 3) que les producteurs de produits incorporés dans un article transformé ou manufacturé (c'est-à-dire les producteurs de biens intermédiaires ou de composants d'un produit) ne sont généralement pas compris dans la définition de la "branche de production" sur laquelle se fonde l'USITC pour déterminer l'existence d'un préjudice. Dans ces conditions, il est apparu au Groupe spécial que cela avait été pour les Etats-Unis une raison d'introduire dans la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier un amendement visant à donner aux producteurs de raisin destiné à la vinification qualité pour agir dans des procédures relatives à l'imposition de droits compensateurs sur des importations de vin. Le Groupe spécial a donc considéré que, si les producteurs de raisin destiné à la vinification faisaient partie de l'industrie du vin, il n'aurait pas été nécessaire de modifier la définition de l'expression "branche de production" figurant dans la Loi de 1930 sur le tarif douanier.

4.5 Le Groupe spécial a également examiné la thèse de la délégation des Etats-Unis suivant laquelle la définition de "certains produits primaires" figurant dans la note 29 relative à l'article 9 du Code était tout aussi pertinente pour la définition de la "branche de production nationale" susceptible d'être lésée par une subvention que pour celle des producteurs dont les exportations pourraient être subventionnées. Le Groupe spécial ne voyait aucune relation entre l'article 9, qui interdit l'emploi de subventions à l'exportation de produits autres que certains produits primaires, et l'article 6:5 qui définit la "branche de production nationale" aux fins de l'imposition éventuelle de droits compensateurs. Indépendamment du fait que ces deux articles du Code sont fondés sur des dispositions différentes de l'Accord général lui-même, à savoir l'article XVI dans le cas de l'article 9 du Code et l'article VI dans celui de l'article 6:5, le Groupe spécial a estimé que la définition de "certains produits primaires" de l'article 9 était donnée à d'autres fins que celle de la "branche de production nationale", et ne pouvait donc pas être utilisée pour interpréter le libellé par ailleurs explicite de l'article 6:5. La transformation autorisée aux termes de la définition de "certains produits primaires" pouvait être, et était souvent, un processus économique distinct identifiable sur la base de l'article 6:6 du Code. Lorsque cette distinction était possible (du fait, par exemple, de la structure de la production), l'interdépendance économique entre les branches produisant des matières premières ou des composants et celles produisant le produit final n'était pas pertinente aux fins du Code. Le Groupe spécial a donc estimé que l'on ne pouvait pas soutenir que deux produits devaient être considérés comme des "produits similaires", et que par conséquent les branches de production concernées constituaient une seule et même branche, pour le seul motif qu'un produit primaire pouvait continuer d'être considéré comme tel même après transformation. De plus, le Groupe spécial a estimé que l'article VI de l'Accord général et la disposition correspondante du Code, qu'autorisaient des mesures contraires au traitement de la nation la plus favorisée en principe interdites par l'article premier, devaient pour cette raison être interprétés de manière restrictive.

4.6 Ayant constaté qu'il existait en réalité deux branches de production distinctes aux Etats-Unis, à savoir, d'une part, une branche comprenant les producteurs de raisin destiné à la vinification et, d'autre part, une branche comprenant les producteurs de vin, et ayant aussi constaté que l'article 6:5 du Code donnait de l'expression "branche de production nationale" une définition précise qui, à son avis, ne pouvait pas être interprétée au sens large, le Groupe spécial a conclu que l'article 771 4) a) de la Loi

américaine de 1930 sur le tarif douanier, telle qu'elle avait été modifiée par la Loi de 1984 relative au commerce extérieur et au tarif douanier, était incompatible avec la définition de la "branche de production nationale" figurant à l'article 6:5 du Code. En conséquence, le Groupe spécial a conclu que les Etats-Unis n'avaient pas agi conformément aux obligations qui leur incombent au titre de l'article 19:5 a) du Code.