

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/8/Rev.1
1^{er} août 2002

(02-4246)

Groupe de négociation sur les règles

INVENTAIRE DES QUESTIONS RELATIVES AUX ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

Note d'information du Secrétariat

Révision*

À sa réunion du 8 mai 2002, le Groupe de négociation sur les règles a demandé au Secrétariat d'établir une note d'information qui pourrait aider les délégations à établir des communications et des propositions dans le contexte du paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha.¹

La présente note contient un inventaire des questions relatives aux accords commerciaux régionaux (ACR) issues des travaux effectués au sein du Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) et des discussions qui se sont tenues dans d'autres organes de l'OMC, de 1996 à ce jour.² Il est également fait mention des constatations pertinentes consignées dans les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC.

La Partie I contient une liste structurée des questions destinée à faciliter l'examen. La Partie II contient un exposé plus détaillé des questions, y compris des renseignements de caractère général, ainsi que les observations ou suggestions qui ont été faites sur tel ou tel sujet.

La plupart des questions résumées ci-après portent spécifiquement sur l'application ou l'interprétation des dispositions existantes de l'OMC se rapportant aux ACR.³ D'autres questions sont de nature conceptuelle, elles portent sur la relation existant entre l'approche multilatérale et l'approche propre aux ACR ou sont liées à des caractéristiques des ACR mises en évidence par certains faits récemment intervenus et qui ne sont pas explicitement ou intégralement couvertes par les dispositions existantes de l'OMC.

* La révision ne concerne que la note de bas de page 2.

¹ "Nous convenons également de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement."

² Ce document constitue un bref résumé d'un vaste débat qui a eu lieu principalement au Comité des accords commerciaux régionaux. Un compte rendu plus complet, bien qu'un peu dépassé, figure dans le document WT/REG/W/37, intitulé *Synopsis des "questions systémiques" relatives aux accords commerciaux régionaux*, du 2 mars 2000.

³ Voir l'annexe pour un bref rappel de ces dispositions.

PARTIE I

LISTE DES QUESTIONS RELATIVES AUX ACR

I. PRESCRIPTIONS FONDAMENTALES DE L'OMC EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE S'APPLIQUANT AUX ACR

I.1 Notification

I.1.1 Définition d'un délai pour la notification

I.1.2 Traitement des ACR non notifiés

I.2 Communication de renseignements

I.2.1 Mise à disposition des statistiques commerciales se rapportant aux ACR

I.2.2 Autres renseignements devant être fournis

I.3 Obligations de faire rapport

I.3.1 Présentation de rapports biennaux sur la mise en œuvre des unions douanières et des zones de libre-échange

I.3.2 Obligations de faire rapport concernant les ACR dans le domaine du commerce des services

II. MÉCANISMES DE SURVEILLANCE MULTILATÉRALE POUR LES ACR

II.1 Homogénéité des obligations de surveillance

II.2 Adéquation du processus d'examen

II.3 Pertinence de l'évaluation multilatérale de la conformité des ARC

II.3.1 Statut juridique des ACR vis-à-vis des règles de l'OMC

II.3.2 Compétence d'un groupe spécial pour évaluer la compatibilité des ACR

II.3.3 Charge de la preuve

II.3.4 Statut juridique des parties aux ACR dans le cadre de l'OMC

III. RELATION ENTRE LES DISCIPLINES DE L'OMC VISANT SPÉCIFIQUEMENT LES ACR ET LES AUTRES RÈGLES DE L'OMC

III.1 L'article XXIV* et la Clause d'habilitation du GATT de 1994 et l'Accord sur l'OMC

III.2 Liens entre les dispositions de l'article XXIV* du GATT et les règles énoncées dans d'autres Accords de l'OMC concernant les marchandises

III.2.1 Accord sur les textiles et les vêtements (ATV)

III.2.2 Accord sur les sauvegardes

III.2.3 Autres Accords de l'OMC

III.3 L'article V de l'AGCS (y compris ses annexes)

III.3.1 Liens entre les prescriptions de libéralisation des échanges énoncées dans les accords d'intégration économique et les secteurs de services/modes de fourniture "exemptés" de l'AGCS ou dispositions de l'AGCS soumises à des négociations ultérieures

III.3.2 Rapport entre la jurisprudence nationale et l'AGCS

IV. INTERDÉPENDANCE DES DISCIPLINES DE L'OMC VISANT SPÉCIFIQUEMENT LES ACR

IV.1 Liens entre les dispositions de l'article XXIV* du GATT

IV.1.1 Importance des dispositions du paragraphe 4

IV.1.2 Hiérarchie des dispositions des paragraphes 4 et 5 et de celles du paragraphe 8

IV.1.3 Parallélisme entre les dispositions s'appliquant aux unions douanières et les dispositions s'appliquant aux zones de libre-échange

IV.1.4 Adéquation entre les dispositions du paragraphe 8 et celles du paragraphe 5

IV.1.5 Pertinence des dispositions applicables aux ACR mis en œuvre par étapes

IV.2 Liens entre les dispositions de l'article V de l'AGCS

IV.2.1 Relation entre les critères "nombre substantiel de secteurs" et "pour l'essentiel de toute discrimination"

IV.2.2 Relation entre les prescriptions relatives à l'établissement et le critère "nombre substantiel de secteurs"

IV.2.3 Relation entre la flexibilité ménagée aux accords d'intégration économique comprenant des pays en développement Membres et diverses prescriptions de l'AGCS

IV.2.4 Négociations de compensation conformément au paragraphe 5 et son application possible aux modifications des exemptions de l'obligation NPF

V. INTERPRÉTATION DE CERTAINS TERMES FIGURANT DANS L'ARTICLE XXIV DU GATT

V.1 Sens du mot "substantially" ("l'essentiel" ou "en substance")

V.1.1 Paragraphe 8 a) i) et 8) b): "l'essentiel des échanges commerciaux"

V.1.2 Paragraphe 8 a) ii): "les droits de douane et les autres réglementations appliqués ... au commerce ... identiques en substance"

V.2 Portée des exceptions mentionnées entre parenthèses au paragraphe 8: application de mesures de sauvegarde globales aux parties à un ACR

V.3 Autres questions

V.3.1 Assimilation des règles d'origine prévues dans les ACR à d'"autres réglementations commerciales"

V.3.2 Taux de droits préférentiels non nuls

V.3.3 Compensation des effets négatifs sur les tierces parties de l'établissement ou l'élargissement d'un ACR

VI. INTERPRÉTATION DE CERTAINS TERMES FIGURANT DANS L'ARTICLE V DE L'AGCS

VI.1 Sens de "substantiel" et "l'essentiel"

VI.1.1 Paragraphe 1 a): "un nombre substantiel de secteurs"

VI.1.2 Paragraphe 1 b): "l'essentiel de toute discrimination"

VI.2 Portée des exceptions mentionnées entre parenthèses pour les mesures commerciales restrictives

VI.3 Autres questions

VI.3.1 Note de bas de page relative au paragraphe 1 a): nature et objet de ses paramètres

VI.3.2 Paragraphe 1 b): sens de la formule "et/ou"

VI.3.3 Paragraphe 1 b): définition de l'expression "calendrier raisonnable"

VI.3.4 Paragraphe 2: sens de l'expression "un processus plus large d'intégration économique"

VI.3.5 Paragraphe 3: Importance de la flexibilité ménagée pour les accords comprenant des pays en développement

VI.3.6 Paragraphe 4: Méthode permettant d'évaluer les effets d'un accord d'intégration économique sur le commerce avec les tierces parties

VI.3.7 Paragraphe 6: Définition des "opérations commerciales substantielles"

VII. INTERACTION ENTRE LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX ET LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

VII.1 Le débat pierre angulaire/pierre d'achoppement

VII.2 Chevauchement et réseaux des ACR

VII.3 Effets de l'extension des domaines de politique commerciale réglementés par les ACR

VII.3.1 Processus de réglementation du commerce

VII.3.2 Règlement des différends

PARTIE II

INVENTAIRE DES QUESTIONS RELATIVES AUX ACR

I. PRESCRIPTIONS FONDAMENTALES DE L'OMC EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE S'APPLIQUANT AUX ACR

I.1 Notification

I.1.1 Définition d'un délai pour la notification

1. Le moment auquel un ACR devrait être notifié par les Membres n'est ni précisé ni indiqué de manière homogène dans les règles de l'OMC, comme il ressort des dispositions reproduites en annexe. En pratique, de nombreux ACR sont notifiés lorsque leurs textes ont déjà été adoptés formellement ou même lorsque l'ACR est déjà en vigueur ce qui, selon certains, restreint l'efficacité du processus d'examen qui s'ensuit. Il a été suggéré que les expressions "avisera sans retard" et "qui décide d'entrer", figurant à l'article XXIV:7 a) du GATT, devaient être interprétées comme étayant l'idée que la notification et la communication de renseignements devraient avoir lieu, au moins, avant l'entrée en vigueur de l'ACR. Inversement, il a été observé qu'une approche au cas par cas était plus appropriée compte tenu de la complexité des questions liées aux ACR, en particulier des difficultés politiques et juridiques que posait la notification d'un ACR avant sa ratification.

2. La détermination d'un délai spécifique pour la mise en œuvre de la prescription concernant la "notification rapide" figurant à l'article V:7 a) de l'AGCS a également été jugée souhaitable. Un délai de "90 jours au moins à l'avance" (comme celui stipulé à l'article V:5 de l'AGCS) a été suggéré.

I.1.2 Traitement des ACR non notifiés

3. Un certain nombre d'ACR actuellement en vigueur n'ont pas été notifiés à l'OMC, en particulier certains arrangements préférentiels conclus entre pays en développement, ce qui est souvent cité comme faisant obstacle à toute évaluation globale et précise du phénomène des ACR par rapport au système commercial multilatéral. La pratique actuelle qui consiste à poser des questions sur les ACR non notifiés durant les réunions de l'OMC a été considérée comme un moyen insuffisant de recueillir les renseignements appropriés. La possibilité de prévoir une contre-notification des ACR a été suggérée.

I.2 Communication de renseignements

I.2.1 Mise à disposition des statistiques commerciales se rapportant aux ACR

4. La question de la quantité et de la qualité des statistiques requises de la part des parties aux ACR a été mise en relief dans le cadre de l'examen des ACR au titre de l'article XXIV du GATT.

5. On a fait valoir qu'il fallait disposer de renseignements statistiques complets sur le commerce pour procéder à l'examen d'un ACR. On a souligné les grandes difficultés qui se posent lorsque les statistiques disponibles ne couvrent qu'une période antérieure à l'entrée en vigueur de l'ACR ou la (les) toute(s) première(s) année(s) suivant son entrée en vigueur, en particulier lorsque des périodes de transition importantes sont prévues.⁴ Inversement, il a été observé que les statistiques étaient parfois

⁴ Il a été suggéré que des statistiques commerciales devraient être fournies pour les années précédant et suivant l'entrée en vigueur de l'ACR ainsi que dans le cadre des rapports biennaux. Plus précisément, ces statistiques devraient être ventilées selon qu'il s'agit de produits agricoles ou de produits industriels et indiquer,

difficiles à obtenir et pouvaient même s'avérer trompeuses, étant donné la dynamique de l'intégration économique.

6. La question a été posée à maintes reprises de savoir si les données statistiques sur le commerce devraient également être fournies sur la base de la ligne tarifaire (c'est-à-dire pas seulement sur la base des courants d'échanges effectifs).⁵ Ce point a déclenché une controverse juridique dans le contexte de l'évaluation de la compatibilité de tel ou tel ACR avec la prescription concernant "l'essentiel des échanges commerciaux" énoncée à l'article XXIV:8 du GATT. (Concernant cette prescription, voir la section V.1.1)

I.2.2 Autres renseignements devant être fournis

7. Des statistiques économiques détaillées ont été jugées nécessaires pour faciliter le suivi de l'évolution de la structure des échanges et des ajustements économiques dans les parties à des ACR. En outre, il a été suggéré que les parties à un ACR donné devraient fournir des statistiques sur les échanges effectués dans le cadre d'autres régimes préférentiels au motif que des données relatives aux arrangements préférentiels "se chevauchant" étaient essentielles pour la compréhension du rapport entre les ACR et le système commercial multilatéral.

8. À la suite des discussions qui se sont tenues au CACR sur la façon dont on pourrait faciliter et normaliser la communication, en temps voulu, de renseignements initiaux précis concernant chaque ACR, le Président du Comité a établi des lignes directrices non contraignantes sous la forme d'un modèle de présentation type.⁶ Depuis 1996-1997, les parties à tous les ACR notifiés ont présenté des renseignements initiaux sur l'ACR en question en utilisant ce modèle de présentation.

I.3 Obligations de faire rapport

9. En ce qui concerne la présentation de rapports périodiques sur les ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT, domaine étroitement lié aux travaux du CACR, le retour de l'information de la part des Membres de l'OMC dans leur ensemble sur le fonctionnement des ACR est insuffisant en dépit des efforts déployés pour systématiser les renseignements fournis.

I.3.1 Présentation de rapports biennaux sur la mise en œuvre des unions douanières et des zones de libre-échange

10. Conformément à son mandat, le CACR a relancé la prescription concernant la présentation de rapports biennaux en adoptant des recommandations à l'intention de ses organismes de tutelle sur la façon dont l'établissement des rapports requis sur le fonctionnement des ACR devait être effectué.⁷

tant en termes de courants d'échanges que de lignes tarifaires, le pourcentage des échanges soumis à des taux NPF, à des taux inférieurs aux taux NPF ou exemptés de droits.

⁵ Sur la base d'une étude du Secrétariat intitulée "*Champ d'application, processus de libéralisation et dispositions transitoires des accords commerciaux régionaux*" (WT/REG/W/46), il a été noté que l'analyse des ACR par courant d'échanges tendait à surestimer le nombre des produits visés par rapport à une analyse par ligne tarifaire.

⁶ Modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux (WT/REG/W/46) et Modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords d'intégration économique relatifs aux services (WT/REG/W/14).

⁷ Sur la base des recommandations adoptées par le CACR le 20 février 1998 (WT/REG/4, WT/REG/5 et WT/REG/6) et transmises au Conseil du commerce des marchandises, au Conseil du commerce des services et au Comité du commerce et du développement, ces organes ont pris des mesures à la fin de novembre 1998 et

Subséquentement, des calendriers relatifs à la présentation des rapports biennaux ont été établis périodiquement par le Secrétariat. Alors que le premier de ces calendriers a été relativement bien suivi, un certain nombre de rapports biennaux sont encore attendus pour le calendrier 1999 et pour le calendrier 2001.

11. Concernant les objectifs, les Membres sont convenus que de tels rapports permettront "de renforcer la transparence en relation avec les progrès des accords commerciaux régionaux et [serviront] de contributions aux travaux du Comité [CACR] au titre du point 1 d) de son mandat"⁸ (c'est-à-dire les "questions systémiques"), comme il est indiqué au paragraphe 1 du document G/L/286.

I.3.2 Obligations de faire rapport concernant les ACR dans le domaine du commerce des services

12. L'article V:7 b) de l'AGCS prévoit que les Membres qui sont parties à un ACR mis en œuvre sur la base d'un calendrier "adresseront périodiquement" au Conseil du commerce des services un rapport sur sa mise en œuvre. Dans ce contexte, il a été proposé que la présentation de rapports périodiques soit étendue à tous les accords d'intégration économique, qu'ils soient ou non mis en œuvre par étapes. Il a cependant été noté que cela nécessiterait une renégociation des dispositions de l'AGCS.

II. MÉCANISMES DE SURVEILLANCE MULTILATÉRALE POUR LES ACR

13. Les ACR notifiés à l'OMC font l'objet d'une surveillance dans divers organes, à divers niveaux de détail et de complexité, en fonction de la disposition à laquelle le Membre présentant la notification se réfère. Le 6 février 1996, le Conseil général a créé le CACR, en partie dans le but de rationaliser les procédures liées aux ACR contenues dans différentes dispositions de l'OMC. Le mandat du Comité comprend donc l'examen de tout ACR notifié s'il a été/ainsi qu'il a été prescrit par l'organe compétent de l'OMC - examen qui était jusqu'alors confié à des groupes de travail *ad hoc* distincts. Les Membres de l'OMC ont également chargé le CACR de la tâche supplémentaire d'examiner les conséquences plus larges et systémiques des ACR.⁹

II.1 Homogénéité des obligations de surveillance

14. Il a été allégué que les ACR conclus entre pays en développement ne faisaient pas l'objet d'une surveillance suffisante à l'OMC en particulier parce qu'ils n'étaient généralement pas soumis à un examen, même lorsqu'ils revêtaient la forme d'accords de libre-échange, d'unions douanières ou d'accords provisoires en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange (ci-après dénommés accords provisoires). Cependant, la Décision intitulée *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en développement* (ci-après dénommée la Clause d'habilitation), en vertu de laquelle de tels ACR ont habituellement été notifiés, quelle que soit leur nature, ne prévoit pas un tel examen.

invité les parties à des ACR à élaborer des rapports périodiques en utilisant, dans la mesure du possible, un modèle de présentation type (documents G/L/286, S/C/W/92 et WT/COMTD/16, respectivement).

⁸ La contribution au débat sur les questions systémiques est également mentionnée dans les procédures relatives à la présentation de rapports sur les accords soumises à la fois au Conseil du commerce des services et au Conseil du commerce et du développement.

⁹ La décision portant création du CACR et définissant son mandat figure dans le document WT/L/127.

15. Il a été suggéré que tous les ACR (c'est-à-dire les ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT de 1994, de la Clause d'habilitation et de l'article V de l'AGCS) devraient être notifiés à un organe unique, à savoir le CACR, qui adopterait le mandat correspondant à l'examen, selon qu'il serait approprié. Il a cependant été noté que cela impliquerait de modifier les dispositions juridiques existantes.

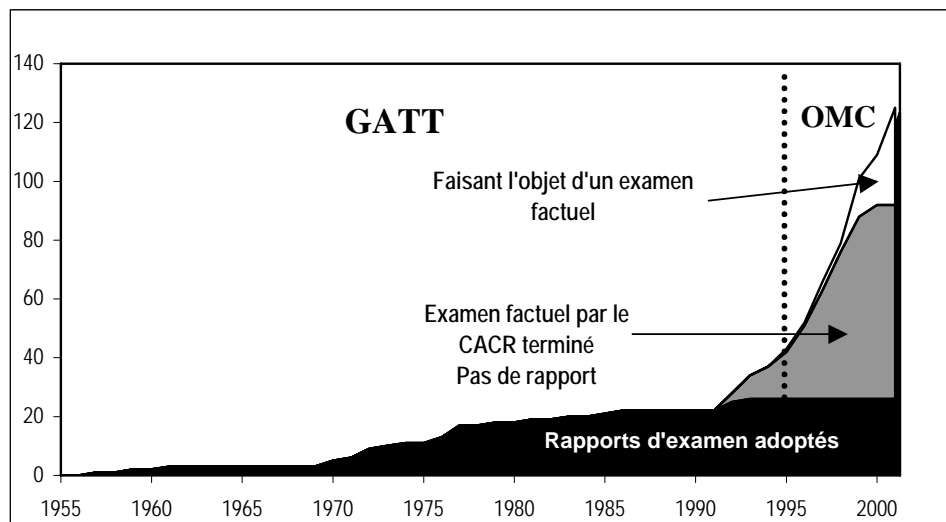
II.2 Adéquation du processus d'examen

16. Le CACR sait par expérience que les deux objectifs conjugués de l'examen des ACR - c'est-à-dire recueillir des renseignements sur un ACR donné et juger de la conformité dudit ACR avec les critères juridiques pertinents - constituent un tandem problématique. Pour plusieurs raisons, en particulier du fait de l'interprétation divergente donnée par les Membres des critères énoncés dans les règles elles-mêmes, le mécanisme d'examen n'a jamais pu remplir ces objectifs de façon appropriée au cours des quelque 40 dernières années.

17. Après l'institution de l'OMC, les appels répétés à une transparence des ACR et les efforts déployés dans ce sens ont été partiellement entravés par une perception accrue du risque de recours au mécanisme de règlement des différends. En conséquence, les efforts faits par le CACR pour améliorer les procédures d'examen n'ont pas empêché le mécanisme d'examen de sombrer dans une quasi-paralysie par rapport à ses deux objectifs fondamentaux, alors que l'on enregistrait une pléthore de notifications d'ACR.

18. Le graphique ci-dessous illustre cette impasse. Pour des raisons de clarté, il ne porte que sur une sous-catégorie de tous les ACR notifiés au GATT/à l'OMC, à savoir ceux notifiés au titre de l'article XXIV du GATT et dont on sait qu'ils sont toujours en vigueur au 31 janvier 2002.¹⁰

**Situation du point de vue du processus d'examen des ACR notifiés
au GATT/à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT
et en vigueur au 31 janvier 2002**
(Chiffres cumulatifs)



¹⁰ Sur un total de 250 notifications, 168 ACR restent en vigueur aujourd'hui. Une trentaine d'entre eux ont été notifiés au titre de la Clause d'habilitation ou de l'article V de l'AGCS.

19. Il ressort du graphique ci-dessus que des rapports d'examen n'ont été adoptés que pour les ACR existants qui avaient été notifiés au GATT et examinés avant l'institution de l'OMC. En pratique, l'examen des ACR notifiés entre 1991 et 1994 n'a démarré qu'en 1996, dans le cadre du CACR. Pour aucun de ces ACR, ni pour aucun de ceux qui ont été notifiés en 1995, il n'a été possible de dégager un consensus sur le mode de présentation et la langue des rapports d'examen bien que, dans la plupart des cas, le CACR ait pu mener à bien les étapes factuelles du processus d'examen. Des projets de texte sur des rapports d'examen concernant un certain nombre d'ACR ont pourtant fait l'objet de consultations informelles ces quatre dernières années, en vue de parvenir à une approche commune.

20. Ce blocage peut s'expliquer par la perception accrue du risque de recours au "mécanisme de règlement des différends" mentionnée plus haut, d'autant qu'il n'y a pas, dans la situation actuelle, de lien établi entre les rapports d'examen et le règlement des différends: les Membres se montrent réticents à fournir des renseignements ou à approuver des conclusions qui pourraient ultérieurement être utilisés ou interprétés par un groupe spécial chargé du règlement d'un différend.¹¹ On a relevé une autre conséquence négative de cette impasse, à savoir que l'examen d'un différend porté devant l'OMC peut remplacer l'examen multilatéral d'un ACR (voir la section II.3.2).

21. Des suggestions ont été faites sur des façons d'améliorer la situation, en particulier celle qui consisterait à souligner les aspects liés à la transparence du mandat d'examen.¹²

II.3 Pertinence de l'évaluation multilatérale de la conformité des ARC

22. La prescription concernant une évaluation multilatérale de la conformité de certains ACR notifiés est énoncée dans les dispositions elles-mêmes, parfois de façon explicite, comme à l'article V:7 a) de l'AGCS, parfois de façon implicite, comme au paragraphe 7 du *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994* (ci-après dénommé le *Mémoire d'accord de 1994*) (voir l'annexe). Le sens du mot "conformité" est également défini au paragraphe 1 du *Mémoire d'accord de 1994* pour ce qui est des ACR notifiés au titre de l'article XXIV.

23. Les interrogations qui se font jour à ce propos sont dues essentiellement au fait qu'un seul des rapports d'examen adoptés à ce jour a indiqué clairement que l'ACR en question était jugé pleinement compatible avec les règles pertinentes du GATT et que le processus d'examen n'a débouché sur aucun rapport d'examen pendant plus de sept ans.

II.3.1 Statut juridique des ACR vis-à-vis des règles de l'OMC

24. On a fait valoir qu'un ACR pouvait être considéré comme toléré ou compatible par l'OMC même si des conclusions claires concernant la conformité n'étaient pas formulées dans le rapport d'examen ou lorsqu'un tel rapport d'examen n'existait pas.¹³ Inversement, on a avancé que le statut juridique des ACR à l'OMC pouvait également être considéré comme toujours pas clair, les droits des

¹¹ Une suggestion visant à ce que l'examen de la conformité de l'ACR relève uniquement du CACR a été rejetée.

¹² On a suggéré que les examens soient effectués sur la base d'une analyse factuelle préalable de l'ACR effectuée par le Secrétariat. On a fait valoir que cela mettrait tous les Membres sur un pied d'égalité et leur permettrait de mieux comprendre le fonctionnement des accords.

¹³ L'examen, qui est un exercice multilatéral (c'est-à-dire réalisé par les Membres de l'OMC), devrait en principe comprendre une évaluation de la conformité de l'ACR en question avec les règles pertinentes de l'OMC. Une description plus détaillée figure dans l'annexe.

Membres de l'OMC relatifs aux procédures de règlement des différends étant préservés en tout état de cause.

25. Dans le différend *Turquie - Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements* (ci-après dénommé *Turquie - Textiles*), le Groupe spécial a examiné un argument relevant du même esprit que les avis rapportés au paragraphe 24 ci-dessus. Il a approuvé les constatations du Groupe spécial du GATT CEE - *Importations en provenance de Hong Kong* qui avait réfuté un argument semblable avancé par les Communautés européennes: "il serait erroné (...) d'interpréter le fait que, pendant des années, une mesure n'a pas entraîné l'application de l'article XXIII, comme valant acceptation tacite de la part des parties contractantes".¹⁴

II.3.2 Compétence d'un groupe spécial pour évaluer la compatibilité des ACR

26. Les règles de l'OMC prévoient une évaluation multilatérale de la conformité d'un ACR avec ces mêmes règles, mais la possibilité de recourir au règlement des différends est explicitement mentionnée au paragraphe 12 du Mémoire d'accord:

"Règlement des différends"

12. Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour ce qui est de toutes questions découlant de l'application des dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières, aux zones de libre-échange ou aux accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange."

27. Concernant la question de la compétence d'un groupe spécial pour évaluer la compatibilité des ACR, l'Organe d'appel, dans le différend *Turquie - Textiles*, a indiqué ce qui suit:

"59. Nous nous attendrions à ce qu'un groupe spécial, lorsqu'il examine une telle mesure [prise par une partie à une union douanière], demande à une partie d'établir que l'une et l'autre de ces conditions [l'union douanière satisfait pleinement aux prescriptions de l'article XXIV:8 a) et 5 a) et en l'absence de cette mesure l'union douanière n'aurait pas pu être établie] ont été remplies. Il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de déterminer si la seconde des deux conditions a été remplie sans déterminer d'abord si la première l'a été. Autrement dit, il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de déterminer si le fait de ne pas appliquer une mesure ferait obstacle à l'établissement d'une union douanière sans déterminer d'abord s'il *existe* une union douanière. En l'espèce, le Groupe spécial a simplement supposé, pour les besoins de l'argumentation, que la première de ces deux conditions a été remplie et a axé son attention sur la seconde.

60. Plus précisément, en ce qui concerne la première condition, le Groupe spécial, en l'espèce, n'a pas abordé la question de savoir si l'accord commercial régional conclu entre la Turquie et les Communautés européennes était, en fait, une "union douanière" qui satisfaisait aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV. Selon le Groupe spécial, "on peut soutenir" que les groupes spéciaux n'ont pas compétence pour évaluer la compatibilité globale d'une union douanière

¹⁴ Rapport du Groupe spécial des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits en provenance de Hong Kong, adopté le 12 juillet 1983 (IBDD, S30/135), paragraphe 28, et rapport du Groupe spécial *Turquie - Textiles*, adopté le 19 novembre 1999 (WT/DS34/R), paragraphes 9.172 à 9.174.

avec les prescriptions de l'article XXIV. Dans le présent appel, nous ne sommes pas invités à aborder cette question, mais nous notons à cet égard notre décision dans l'affaire *Inde - Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels* concernant la compétence des groupes spéciaux pour examiner le bien-fondé des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII:B du GATT de 1994. Le Groupe spécial a aussi estimé que, eu égard au principe de l'économie jurisprudentielle, il n'était pas nécessaire d'évaluer la compatibilité de l'accord commercial régional entre la Turquie et les Communautés européennes avec l'article XXIV pour examiner les allégations de l'Inde. Sur la base de ce raisonnement, il a supposé, aux fins de l'argumentation, que l'accord entre la Turquie et les Communautés était compatible avec les prescriptions de l'article XXIV:8 a) et 5 a) et s'est borné à examiner la question de savoir si la Turquie était autorisée à introduire les restrictions quantitatives en cause. Il n'a pas été fait appel de la supposition du Groupe spécial selon laquelle l'accord entre la Turquie et les Communautés est une "union douanière" au sens de l'article XXIV. En conséquence, nous ne sommes pas saisis de la question de savoir si cet accord satisfait aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV." (notes de bas de page omises)¹⁵

II.3.3 Charge de la preuve

28. Le Groupe spécial *Turquie - Textiles* a rappelé les règles établies de l'OMC en matière de charge de la preuve, selon lesquelles "... b) il appartient à la partie qui invoque une exception ou un moyen de défense affirmatif de prouver que les conditions qu'elle ou qu'il comporte ont été remplies et ... c) il incombe à la partie qui affirme un fait de prouver ce fait", notant l'argument d'une tierce partie selon lequel "l'article XXIV étant une exception invoquée par la Turquie, il appartenait à celle-ci d'assumer la charge de la preuve".¹⁶ Dans la même affaire, l'Organe d'appel a affirmé ce qui suit:

"[n]ous nous attendrions à ce qu'un groupe spécial, lorsqu'il examine une telle mesure [prise par une partie à une union douanière], demande à *une partie* d'établir que l'une et l'autre de ces conditions [l'union douanière satisfait pleinement aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV et il serait fait obstacle à l'établissement de ladite union douanière si cette mesure n'était pas prise] ont été remplies". (pas d'italique dans l'original)¹⁷

II.3.4 Statut juridique des parties aux ACR dans le cadre de l'OMC

29. Le statut juridique d'un Membre de l'OMC reste inchangé du fait même qu'il devient partie à une zone de libre-échange, mais la situation juridique des Membres de l'OMC qui entrent dans une union douanière semble moins claire. La question est de savoir si, dans le dernier cas, les obligations découlant de l'OMC subsistent et continuent d'opérer au niveau des territoires douaniers originaux. On a avancé qu'une nouvelle entité juridique était créée lorsque les territoires douaniers établissaient une union douanière, au motif qu'une nouvelle politique commerciale était alors instaurée à l'endroit des pays tiers.

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel, adopté le 19 novembre 1999 (WT/DS34/AB/R), paragraphes 59 et 60.

¹⁶ WT/DS34/R, paragraphes 9.57 et 9.58.

¹⁷ WT/DS34/AB/R, paragraphe 59 (voir également le paragraphe 32 ci-après).

30. Le Groupe spécial *Turquie - Textiles* n'a pas accepté l'argument selon lequel un droit que possédait un membre constitutif dans le cadre de l'OMC avant l'établissement d'une union douanière pouvait être "transmis" ou "étendu" aux autres membres constitutifs. Il a fait observer ce qui suit:

" ... même si l'établissement d'une union douanière peut être l'occasion pour le ou les membres constitutifs d'adopter des politiques aussi semblables que possible, les circonstances spécifiques qui constituent la base juridique pour l'exercice par un Membre d'un tel droit spécifique ne peuvent pas être soudainement réputées exister pour les autres membres constitutifs. Nous estimons aussi que le droit des Membres d'établir une union douanière doit être exercé de façon à assurer le respect des droits et obligations, dans le cadre de l'OMC, des pays tiers Membres (et des Membres constitutifs), conformément à la primauté de l'Accord sur l'OMC, comme cela est réaffirmé dans la Déclaration de Singapour".¹⁸

III. RELATION ENTRE LES DISCIPLINES DE L'OMC VISANT SPÉCIFIQUEMENT LES ACR ET LES AUTRES RÈGLES DE L'OMC

III.1 L'article XXIV* et la Clause d'habilitation du GATT de 1994 et l'Accord sur l'OMC¹⁹

31. La grande question est de savoir si l'article XXIV doit être considéré comme une dérogation à l'obligation NPF (article premier du GATT) uniquement, ou à d'autres dispositions du GATT également. Ces deux points de vue ont toujours coexisté parmi les Membres.

32. Dans l'affaire *Turquie - Textiles*, l'Organe d'appel a constaté ce qui suit:

"L'article XXIV peut justifier une mesure qui est incompatible avec certaines autres dispositions du GATT. Cependant, dans une affaire impliquant l'établissement d'une union douanière, ce "moyen de défense" ne peut être utilisé que si deux conditions sont remplies. Premièrement, la partie qui prétend se prévaloir de ce moyen de défense doit démontrer que la mesure en cause est adoptée au moment de l'établissement d'une union douanière qui satisfait pleinement aux prescriptions des paragraphes 8 a) et 5 a) de l'article XXIV. Deuxièmement, cette partie doit démontrer qu'il serait fait obstacle à l'établissement de ladite union douanière si elle n'était pas autorisée à adopter la mesure en cause. Là encore, il faut satisfaire à *l'une et à l'autre* de ces deux conditions pour se prévaloir du moyen de défense au titre de l'article XXIV."²⁰

33. Il a été relevé que l'octroi de dérogations pour des accords commerciaux préférentiels conclus entre pays en développement et pays développés s'était récemment heurté à des difficultés. Dans ce contexte, on a fait valoir que, étant donné le grand rôle qu'ils jouaient, et conformément à la Déclaration ministérielle de Doha, les négociations devraient tenir compte des aspects des ACR relatifs au développement pour que toutes nouvelles règles sur les ACR protègent les intérêts des pays en développement et des pays les moins avancés.

¹⁸ WT/DS34/R, paragraphes 9.183 et 9.184.

¹⁹ Par la suite, toute référence à l'article XXIV* (avec un astérisque) inclut les dispositions contenues dans le Mémorandum d'accord de 1994, sauf indication contraire.

²⁰ WT/DS34/AB/R, paragraphe 58. Cela infirmait la constatation du Groupe spécial selon laquelle l'article XXIV ne permettait pas de se soustraire aux obligations découlant du GATT/de l'OMC autres que celles énoncées à l'article premier du GATT (WT/DS34/R, paragraphes 9.186 à 9.188).

III.2 Liens entre les dispositions de l'article XXIV* du GATT et les règles énoncées dans d'autres Accords de l'OMC concernant les marchandises

34. Il n'existe pas de définition consacrée de l'expression "autres réglementations commerciales" (par opposition aux droits de douane) employée à l'article XXIV:5 du GATT. En outre, il n'existe qu'une référence spécifique aux ACR dans les Accords conclus en 1994 sur les questions non tarifaires dans le secteur des marchandises (à savoir à la note de bas de page 1 de l'article 2:1 de l'Accord sur les sauvegardes). Tandis que les disciplines multilatérales en matière de politique commerciale non tarifaire se développaient bien au-delà des règles originelles du GATT, les dispositions de l'article XXIV relatives à ces questions sont donc restées statiques et leur relation avec les nouvelles disciplines indéfinie.

35. Cette question a refait surface au Conseil du commerce des marchandises au moment de l'adoption du mandat pour l'examen du premier ACR notifié à l'OMC.²¹ Les termes de ce mandat renverraient normalement uniquement au GATT de 1994: "examiner, à la lumière des dispositions pertinentes du GATT de 1994 ...", sans préciser si l'examen pourrait également être effectué au regard de tous les Accords de l'OMC concernant le commerce des marchandises. Il a alors été décidé d'élargir ce mandat en convenant de certains points aux termes desquels les Membres doivent:

"... examiner l'incidence de tous les droits de douane et le caractère rigoureux de toutes les réglementations commerciales, en particulier des droits et réglementations qui sont régis par les dispositions des Accords indiqués à l'Annexe 1A de l'Accord du l'OMC. Néanmoins, (...) l'objet d'un examen à la lumière du paragraphe 5 a) de l'article XXIV ne serait pas de déterminer si chaque droit ou chaque réglementation existant ou introduit à l'occasion de l'établissement d'une union douanière est compatible avec toutes les dispositions de l'Accord sur l'OMC; son objet serait d'établir si les droits de douane sont, dans leur ensemble, d'une incidence générale plus élevée et les autres réglementations commerciales plus rigoureuses. En conséquence, le Groupe de travail procéderait à son examen à la lumière des dispositions pertinentes des Accords indiqués à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, mais dans les conclusions de son rapport il se bornerait à se prononcer sur la compatibilité avec les dispositions de l'article XXIV".²²

Ce mandat (y compris les points précités) est devenu la norme pour tous les examens ultérieurs d'ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT.

III.2.1 Accord sur les textiles et les vêtements (ATV)

36. Dans l'affaire *Turquie - Textiles*, l'Organe d'appel a noté ce qui suit:

"Le texte introductif du paragraphe 5 [de l'article XXIV] mentionne uniquement les dispositions du GATT de 1994. Il ne mentionne pas les dispositions de l'ATV. Toutefois, l'article 2:4 de l'ATV dispose qu'"[a]ucune nouvelle restriction ... ne sera introduite, sauf en application des dispositions du présent accord ou des dispositions pertinentes du GATT de 1994". L'article XXIV du GATT de 1994 est ainsi incorporé dans l'ATV et peut être invoqué comme moyen de défense contre une allégation

²¹ L'élargissement de la CE à l'Autriche, la Finlande et la Suède.

²² Voir le document WT/REG3/1. Ces mêmes points convenus s'appliquent *mutatis mutandis* aux zones de libre-échange.

d'incompatibilité avec l'article 2:4 de l'ATV, pour autant que les conditions énoncées à l'article XXIV pour le recours à ce moyen de défense soient remplies."²³

III.2.2 Accord sur les sauvegardes

37. Les constatations pertinentes de l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie - Textiles* ont été formulées comme suit dans le rapport du Groupe spécial *États-Unis - Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de gluten de froment en provenance des Communautés européennes* (ci-après dénommé *États-Unis - Gluten de froment*):

"Par ailleurs, selon notre interprétation, l'article XXIV du GATT de 1994 peut offrir un moyen de défense contre une allégation de violation d'une disposition du GATT de 1994 et peut aussi offrir un moyen de défense contre une allégation d'incompatibilité avec une disposition d'un autre accord visé s'il est incorporé de quelque manière dans cette disposition ou cet accord." (notes de bas de page omises)²⁴

Cependant, le Groupe spécial n'a pas examiné la question de savoir si l'article XXIV du GATT de 1994 pouvait constituer un moyen de défense contre une violation d'une disposition de l'Accord sur les sauvegardes, étant donné que cet argument n'avait pas été présenté par les États-Unis.²⁵

38. Une autre question concerne l'absence de méthode convenue au niveau multilatéral sur la façon dont les mesures de sauvegarde déjà en place dans une union douanière devraient être appliquées par les parties accédantes.²⁶

III.2.3 Autres Accords de l'OMC

39. L'Accord sur l'agriculture ne spécifie pas comment les engagements pris par les Membres en matière de réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation devraient être traduits en engagements collectifs lorsqu'une union douanière est établie ou élargie.

40. L'Accord sur les règles d'origine ne prévoit pas de disciplines applicables aux règles d'origine non préférentielles. Il n'existe pas de lignes directrices convenues au niveau multilatéral, à part la Déclaration commune concernant les règles d'origine préférentielles annexée à l'Accord, qui pourraient être utilisées pour traiter des questions soulevées à propos des règles d'origine prévues dans les ACR.²⁷ (Voir la section V.3.1)

²³ WT/DS34/AB/R, note de bas de page 13 relative au paragraphe 45.

²⁴ Rapport du Groupe spécial *États-Unis - Gluten de froment*, adopté le 19 janvier 2001 (WT/DS166/R), paragraphe 8.180.

²⁵ Alors que les États-Unis ont fait valoir que l'article XXIV du GATT de 1994 leur offrirait un moyen de défense contre une violation de l'article XIX du GATT de 1994, ils ont indiqué dans la procédure leur interprétation selon laquelle "l'article XXIV ne prévoit ni exception ni dérogation aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes". Voir le document WT/DS166/R, paragraphe 8.181.

²⁶ Cela peut également s'appliquer aux mesures antidumping.

²⁷ Dans le préambule de l'Accord, les Membres reconnaissent que des règles d'origine claires et prévisibles et leur application facilitent les courants d'échanges internationaux, et se disent désireux que les règles d'origine ne créent pas en soi d'obstacles non nécessaires au commerce. La Déclaration commune prévoit des disciplines applicables aux règles d'origine préférentielles; l'article 3 c), en particulier, exige que les lois et

III.3 L'article V de l'AGCS (y compris ses annexes)

41. Le champ d'application précis de l'exemption prévue pour les accords d'intégration économique par l'article V, et en particulier le point de savoir si l'article V autorise des exceptions à des obligations autres que l'obligation NPF, est une question essentielle. On a également fait valoir que si tel était le cas, la dérogation aux autres principes fondamentaux de l'AGCS - comme la transparence, l'application impartiale des règlements nationaux et les mesures de sauvegarde d'urgence - ne devrait pas être autorisée.

III.3.1 Liens entre les prescriptions de libéralisation des échanges énoncées dans les accords d'intégration économique et les secteurs de services/modes de fourniture "exemptés" de l'AGCS ou dispositions de l'AGCS soumises à des négociations ultérieures

42. La question se pose de savoir si un accord d'intégration économique peut exclure des secteurs ou des modes de fourniture qui ne sont pas soumis aux disciplines de l'AGCS, soit en totalité - comme les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental - soit en partie - par exemple le secteur des transports ou certains aspects du mode 4. Si cela n'est pas possible, reste à savoir dans quelle mesure ces secteurs doivent être couverts pour que l'accord d'intégration économique soit conforme.

43. Une autre question concerne la façon d'interpréter les prescriptions de l'article V:1 b) visant à éliminer les mesures discriminatoires appliquées au commerce entre les parties en vue des négociations supplémentaires envisagées dans divers articles et annexes de l'AGCS.

III.3.2 Rapport entre la jurisprudence nationale et l'AGCS

44. Une question porte sur l'application de la "clause de l'antériorité" aux accords d'intégration économique.²⁸ On a émis l'avis que les dispositions d'un accord d'intégration économique rédigées avant celles de l'AGCS devraient être mises à jour conformément à ces dernières. De telles modifications pourraient être nécessaires lorsque la jurisprudence nationale est en contradiction avec les règles existantes de l'AGCS et aussi au cas où les règles de l'AGCS seraient modifiées à l'avenir.²⁹

IV. INTERDÉPENDANCE DES DISCIPLINES DE L'OMC VISANT SPÉCIFIQUEMENT LES ACR

IV.1 Liens entre les dispositions de l'article XXIV* du GATT

IV.1.1 Importance des dispositions du paragraphe 4

45. Une question générale qui s'est posée à maintes reprises a été celle de savoir si le paragraphe 4 de l'article XXIV contenait des prescriptions additionnelles à celles spécifiées aux

réglementations concernant les règles d'origine préférentielles soient publiées "comme si elles étaient soumises aux dispositions ... de l'article X du GATT de 1994 et conformément à celles-ci".

²⁸ La question de la clause de l'antériorité, ou inversement l'application rétroactive de nouvelles règles, a également été soulevée dans le contexte des ACR dans le domaine des marchandises.

²⁹ L'article V:7 exige la notification de tous les accords d'intégration économique en vigueur, y compris ceux signés avant l'entrée en vigueur de l'AGCS. De ce fait, du moins dans le cas de la notification au titre de l'AGCS, la clause de l'antériorité ne s'applique pas.

paragraphe 5-8 ou s'il devait être considéré comme une simple introduction à ces dispositions.³⁰ À cet égard, l'Organe d'appel, dans son rapport sur l'affaire *Turquie – Textiles*, a dit ce qui suit:

"Le paragraphe 4 est libellé en termes téléologiques et non impératifs. Il n'énonce pas une obligation distincte proprement dite mais le but premier et omniprésent de l'article XXIV, qui s'exprime par les termes impératifs utilisés pour stipuler les obligations spécifiques qui figurent dans d'autres parties du même article."³¹

46. Dans ce contexte général, on s'est demandé si les parties aux ACR étaient tenues de ne pas accroître les obstacles d'une manière globale ou plutôt de n'opposer aucun obstacle, en référence à l'expression "non d'opposer des obstacles" au commerce d'autres parties employée au paragraphe 4 et au concept correspondant figurant au paragraphe 5 a). Dans l'affaire *Turquie – Textiles*, le Groupe spécial a constaté ce qui suit:

"[C]e que le paragraphe 5 a) prévoit, en résumé, c'est que les mesures et politiques commerciales résultant du nouvel accord régional n'auront pas d'effets globalement plus restrictifs sur le commerce que ne l'étaient ceux des politiques commerciales antérieures des pays constitutifs" et que le paragraphe 5 a) prévoit un critère "économique" de compatibilité.³²

Ces deux constatations ont été partagées par l'Organe d'appel, qui a ajouté que "le libellé du texte introductif du paragraphe 5 devrait être interprété dans son contexte" et a identifié le paragraphe 4 comme un élément importé à cet égard. L'Organe d'appel en a conclu ce qui suit:

"D'après le paragraphe 4, le but d'une union douanière est de "faciliter le commerce" entre les membres constitutifs et "non d'opposer des obstacles au commerce" avec les pays tiers. Cet objectif exige qu'un équilibre soit institué par les membres constitutifs d'une union douanière. Une union douanière doit faciliter le commerce à l'intérieur de l'union mais elle *ne doit pas* le faire de telle façon que des obstacles sont opposés au commerce avec les pays tiers."³³

IV.1.2 Hiérarchie des dispositions des paragraphes 4 et 5 et de celles du paragraphe 8

47. Cette question a été soulevée en particulier au regard de l'incidence que peut avoir le respect de la disposition de l'alinéa 8 a) ii) concernant la politique commerciale commune d'une union douanière; plus généralement, elle se pose lorsqu'une mesure prise dans le cadre d'un ACR manifestement pour faciliter le commerce entre les parties aurait un effet restrictif sur le commerce avec les tierces parties.

48. De l'avis de certains, la conformité devrait être évaluée dans ce cas non seulement par rapport aux critères du paragraphe 8, puis à ceux du paragraphe 5, mais aussi au regard des principes énoncés dans la dernière phrase du paragraphe 4.

³⁰ Réaffirmé au cinquième paragraphe du préambule du Mémorandum d'accord de 1994.

³¹ WT/DS34/AB/R, paragraphe 57.

³² WT/DS34/R, paragraphe 9.121.

³³ WT/DS34/AB/R, paragraphes 55 et 56.

49. Certaines constatations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie - Textiles*, comme celles qui sont citées aux paragraphes 45 et 46 ci-dessus, peuvent éclairer cette question.

IV.1.3 Parallélisme entre les dispositions s'appliquant aux unions douanières et les dispositions s'appliquant aux zones de libre-échange

50. Le paragraphe 5 prévoit une évaluation des conditions d'accès des pays tiers aux marchés des parties à un ACR, avant et après la conclusion de l'accord en question. Cette évaluation est fondée sur l'alinéa a) dans le cas des unions douanières et sur l'alinéa b) dans celui des zones de libre-échange. Les termes employés dans ces deux dispositions sont dans une large mesure symétriques, mais recèlent certaines différences:

- L'alinéa 5 a) indique que les droits de douane et les autres réglementations commerciales "appliqués" par une union douanière doivent être comparés à ceux qui étaient "en vigueur" dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union. Le paragraphe 2 du Mémoire d'accord de 1994 précise le sens de ces mots en ce qui concerne les droits de douane, en disposant que dans le cadre du calcul de l'incidence générale, "... les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués".
- L'alinéa 5 b) prévoit que la comparaison correspondante pour les zones de libre-échange devrait être fondée sur les droits de douane et autres réglementations commerciales "maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables ... lors de l'établissement" de la zone de libre-échange et les droits et réglementations auparavant "en vigueur dans les mêmes territoires". Ces différences de formulation ont soulevé la question de savoir si les droits "applicables" dans le cas des zones de libre-échange étaient les taux de droits consolidés ou les taux de droits appliqués.

51. Certains ont allégué que, selon une interprétation cohérente du paragraphe 5, les droits applicables par les parties à une zone de libre-échange désignaient les taux de droits appliqués comme dans le cas d'une union douanière. (Voir la section V.3.3 pour une question connexe) Certaines constatations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie - Textiles* sont également pertinentes à cet égard (voir le paragraphe 46 ci-dessus).

52. Une autre question soulevée dans ce contexte a trait à la définition de l'expression "autres réglementations commerciales" elle-même. Il a été observé que, conformément à l'article XXIV:5, elle pourrait avoir, dans le cas des zones de libre-échange, une portée plus vaste que dans celui des unions douanières, en particulier si, comme cela a parfois été avancé, les règles d'origine des zones de libre-échange devaient être considérées comme une réglementation commerciale dans ce contexte. (Voir la section V.3.1)

IV.1.4 Adéquation entre les dispositions du paragraphe 8 et celles du paragraphe 5

53. Le paragraphe 8 prévoit les conditions minimales que les parties à une union douanière ou à une zone de libre-échange doivent remplir lorsqu'elles déterminent leurs relations commerciales intérieures alors que le paragraphe 5 régit les relations extérieures.³⁴

³⁴ Le paragraphe 8 a) ii), qui traite de l'harmonisation du régime commercial extérieur dans le cadre d'une union douanière, est manifestement moins "intérieur" à cet égard.

54. Il a été souligné que les ACR, en se conformant aux disciplines énoncées au paragraphe 8 pour assurer la libéralisation intérieure des échanges, en particulier dans le domaine des "autres réglementations commerciales restrictives", pourraient opposer des obstacles au commerce des tierces parties, ce qui serait en contradiction avec les prescriptions du paragraphe 5. L'application ou l'harmonisation des normes (à la fois les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires), ainsi que l'adoption et la mise en application de lois sur la concurrence, ont été citées comme des domaines possibles où cela pouvait se produire; d'où la nécessité d'analyser le but et l'application des "autres réglementations commerciales restrictives" prévues dans les ACR.

IV.1.5 Pertinence des dispositions applicables aux ACR mis en œuvre par étapes

55. Au cours de l'histoire du GATT/de l'OMC, la plupart des unions douanières ou des zones de libre-échange ont été mises en œuvre par étapes, au moins en partie, mais seules quelques-unes ont été notifiées expressément comme des "accords provisoires". En conséquence, beaucoup des dispositions détaillées se rapportant spécifiquement à ce type d'ACR, tant à l'article XXIV que dans le Mémorandum d'accord de 1994, sont pratiquement devenues superflues.³⁵

56. Dans ce contexte, il a été noté que la surveillance multilatérale des ACR serait accrue si les accords provisoires étaient notifiés au titre de l'article XXIV:5 c) du GATT de 1994, ce qui permettrait aux Membres de mieux surveiller les prescriptions existantes concernant le plan et le calendrier d'un accord provisoire et, le cas échéant, de formuler des recommandations en particulier quant au "... calendrier proposé et aux mesures nécessaires à la mise en place définitive de l'union douanière, ou de la zone de libre-échange" (paragraphe 8 du Mémorandum d'accord de 1994) ainsi que de prévoir un nouvel examen de l'accord.

57. Les examens d'ACR notifiés au titre de l'article XXIV ont cependant mis en évidence des questions à régler concernant les périodes de transition, indépendamment toutefois des autres disciplines relatives aux accords provisoires:

- Les parties à un ACR pourraient-elles appliquer une période de transition plus longue (supérieure à dix ans) à certains produits au lieu de les exclure purement et simplement du champ d'application de l'accord?
- En quoi devrait consister normalement une "explication détaillée" des parties à un accord provisoire prévoyant des périodes de transition supérieures à dix ans?
- Quand les accords provisoires devraient-ils être conformes aux prescriptions énoncées aux paragraphes 5 et 8: au moment de l'entrée en vigueur de l'accord provisoire ou lorsque l'ACR a été intégralement mis en œuvre?³⁶

³⁵ Les paragraphes 5 c), 7 b) et 7 c) de l'article XXIV du GATT et les paragraphes 3 et 8 à 10 du Mémorandum d'accord de 1994 traitent des accords provisoires.

³⁶ Il a été allégué que les prescriptions du paragraphe 8 (en particulier concernant "l'essentiel des échanges commerciaux") ne devraient s'appliquer qu'à la fin de la période de transition alors que celles du paragraphe 5 devraient s'appliquer à la fois pendant la période de transition et à la fin de cette période.

- L'examen des "autres réglementations commerciales restrictives" (paragraphe 8) et des "autres réglementations commerciales" (paragraphe 5) devrait-il être différent selon qu'il s'agit d'ACR intégralement mis en œuvre ou d'accords provisoires?³⁷

IV.2 Liens entre les dispositions de l'article V de l'AGCS

IV.2.1 Relation entre les critères "nombre substantiel de secteurs" et "pour l'essentiel de toute discrimination"

58. Selon certains Membres, si un secteur satisfait au critère de l'article V:1 b), il devrait être également considéré comme couvert au sens de l'article V:1 a); inversement, le secteur ne serait pas considéré comme couvert s'il ne remplissait pas les conditions énoncées à l'article V:1 b).

59. Selon d'autres Membres, les deux critères sont distincts et un secteur ne doit pas nécessairement satisfaire aux prescriptions de l'article V:1 b) pour être considéré comme couvert au sens de l'article V:1 a); l'article V:1 a) permettrait de déterminer la proportion de secteurs ou de sous-secteurs qui seraient soumis à des mesures de libéralisation alors que l'article V:1 b) permettrait de déterminer si des mesures discriminatoires maintenues dans des secteurs de services ou des modes de fourniture sont acceptables.

IV.2.2 Relation entre les prescriptions relatives à l'établissement et le critère "nombre substantiel de secteurs"

60. La question a été posée de savoir si une prescription prévoyant que les fournisseurs étrangers doivent s'établir au niveau local avant d'être autorisés à vendre leurs services aux consommateurs locaux équivalait à une exclusion *a priori* du commerce transfrontières de ces services. Si cela devait être considéré comme une violation des prescriptions de la note de bas de page 1 relative à l'article V:1 a), la question a été posée de savoir comment la situation serait jugée lorsque les autorités infranationales imposent une obligation d'établissement aux fins d'activités commerciales entre États menées dans leur pays.

IV.2.3 Relation entre la flexibilité ménagée aux accords d'intégration économique comprenant des pays en développement Membres et diverses prescriptions de l'AGCS

61. L'alinéa 3 b) dispose que, nonobstant les dispositions du paragraphe 6, dans le cas d'un accord d'intégration économique auquel ne participent que des pays en développement, "un traitement plus favorable pourrait être accordé aux personnes morales détenues ou contrôlées par des personnes physiques des parties audit accord". La question est de savoir si le traitement plus favorable devrait être limité par les prescriptions de l'article V:4 pour que le "niveau général des obstacles" dans chaque secteur et sous-secteur ne soit pas relevé.

IV.2.4 Négociations de compensation conformément au paragraphe 5 et son application possible aux modifications des exemptions de l'obligation NPF

62. Le paragraphe 5 dispose qu'une partie à un accord d'intégration économique doit annoncer, 90 jours au moins à l'avance, toute modification ou tout retrait d'un engagement spécifique incompatible avec les conditions et modalités énoncées dans sa Liste et que "les procédures énoncées aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article XXI seront d'application".

³⁷ Il a été noté que certaines mesures de politique commerciale n'étaient nécessaires que pour la gestion du processus de transition et pouvaient donc être appliquées dans le cadre des accords provisoires mais non dans celui d'unions douanières ou de zones de libre-échange définitivement établies.

63. L'article V:5 traite de la compensation accordée aux tierces parties uniquement dans le contexte des engagements spécifiques, mais une question a été posée concernant la possibilité d'accorder une compensation lorsqu'une union douanière étend des exemptions de l'obligation NPF à son territoire élargi.

64. Il a été suggéré que cette extension d'exemptions de l'obligation NPF équivalait à des mesures nouvelles, les dispositions juridiques pertinentes étant donc celles de l'Annexe de l'AGCS sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II et de l'article IX de l'Accord sur l'OMC. Les exemptions de l'obligation NPF et les engagements spécifiques étaient des questions totalement différentes et il ne pouvait pas être recouru aux dispositions juridiques relatives à ces derniers pour modifier les premières.

65. Inversement, il a été suggéré que l'extension automatique des exemptions de l'obligation NPF supposait que les pays tiers ne bénéficieraient pas du même accès aux marchés des parties accédantes, ce qui pourrait être assimilé à la situation dans laquelle les engagements pris par ces pays étaient modifiés ou retirés. En conséquence, une compensation suivant la procédure prévue à l'article XXI, conformément à l'article V:5, serait applicable. (Voir la section VI.3.6)

V. INTERPRÉTATION DE CERTAINS TERMES FIGURANT DANS L'ARTICLE XXIV DU GATT

V.1 Sens du mot "substantially" ("l'essentiel" ou "en substance")

66. Le mot "substantially" apparaît trois fois dans les dispositions du paragraphe 8, où l'on définit ce que l'on doit entendre par "union douanière" et par "zone de libre-échange":

V.1.1 Paragraphe 8 a) i) et 8) b): "l'essentiel des échanges commerciaux"³⁸

67. Dans une union douanière, selon l'alinéa a) i), les droits de douane et, à part les exceptions admissibles³⁹, les autres réglementations commerciales devaient être "éliminés" pour "l'essentiel des échanges commerciaux" entre les parties "ou tout au moins ... l'essentiel des échanges commerciaux" portant sur les produits originaires de ces territoires. Une prescription analogue figure à l'alinéa b) pour les zones de libre-échange: cette élimination doit se faire pour "l'essentiel des échanges commerciaux" portant sur les produits originaires des territoires.

68. Malgré l'insertion du quatrième considérant dans le Préambule du Mémoire d'accord de 1994⁴⁰, l'interprétation de cette expression reste controversée. D'une manière générale, on relève à cet égard deux approches qui ne s'excluent pas mutuellement:

- Une approche quantitative préconise la définition d'un point de repère statistique, tel qu'un pourcentage des échanges entre parties à un ACR, de façon à indiquer que les échanges visés par un ACR donné satisfont à la prescription.
- Une approche qualitative, suivant laquelle la prescription signifie qu'aucun secteur (ou, au moins, aucun secteur important) ne doit être exclu de la libéralisation des

³⁸ Souvent dénommés "produits visés" par un ACR.

³⁹ "... (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) ...".

⁴⁰ "Reconnaissant aussi que cette contribution ... si un secteur majeur du commerce est exclu."

échanges visés par l'ACR; cette approche vise à empêcher que tout secteur dans lequel les politiques restrictives appliquées avant la conclusion de l'ACR faisaient obstacle aux échanges ne soit exclu de la libéralisation des échanges visés par l'ACR, ce qui pourrait bien être le cas avec une approche quantitative.

69. À part les appels tendant à ce que la définition des échanges visés par un ACR signifie que tous les secteurs doivent être visés, plusieurs suggestions ont été faites en vue de concilier ou compléter les deux approches ci-dessus:

- caractériser les produits visés par un ACR non seulement comme des courants d'échanges mais aussi comme un pourcentage donné de positions tarifaires⁴¹;
- pour affiner l'approche quantitative, calculer le pourcentage des courants d'échanges entre les parties réalisés conformément aux règles d'origine prévues dans un ACR; et/ou
- examiner si la note de bas de page 1 relative à l'article V de l'AGCS fournit un moyen de préciser le concept de l'"essentiel des échanges commerciaux".⁴²

V.1.2 *Paragraphe 8 a) ii): "les droits de douane et les autres réglementations appliqués ... au commerce ... identiques en substance"*⁴³

70. En vertu du paragraphe 8 a) ii), les parties à une union douanière sont tenues de faire en sorte que "les droits de douane et les autres réglementations appliqués au commerce ... [soient] identiques en substance" vis-à-vis des tierces parties, c'est-à-dire prévoient une certaine harmonisation du régime de commerce extérieur des membres constitutifs d'une union douanière.

71. À propos du degré d'harmonisation requis, dans l'affaire *Turquie – Textiles* le Groupe spécial a constaté que la flexibilité ménagée au paragraphe 8 a) par l'expression "en substance" signifiait ce qui suit:

"... une situation dans laquelle les membres constitutifs ont adopté des réglementations commerciales "comparables" ayant des effets semblables en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers serait dans l'ensemble conforme à l'aspect qualitatif des prescriptions énoncées au paragraphe 8 a) ii)", et que les Membres étaient autorisés à établir "une union douanière dans laquelle un membre constitutif est en droit d'imposer des restrictions quantitatives dans le cadre d'un régime transitoire spécial tandis que l'autre membre constitutif ne l'est pas."⁴⁴

⁴¹ Il a également été proposé de fixer le seuil de 95 pour cent de toutes les positions tarifaires à six chiffres du SH et de prévoir, à titre complémentaire, une évaluation des perspectives de courants d'échanges à différents stades de la mise en œuvre de l'ACR, ce qui permet de tenir compte des cas où les échanges portent initialement sur un assez petit nombre de produits.

⁴² Concernant l'obligation pour les accords d'intégration économique de couvrir un nombre substantiel de secteurs, cette note de bas de page est libellée comme suit: "Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode de fourniture tel qu'il soit."

⁴³ Souvent également dénommés "produits visés" par un ACR.

⁴⁴ WT/DS34/R, paragraphe 9.151.

Tout en convenant avec le Groupe spécial que l'expression "identiques en substance" du paragraphe 8 a) ii) offrait un certain degré de flexibilité aux membres constitutifs d'une union douanière dans l'élaboration d'une politique commerciale commune, l'Organe d'appel n'a pas partagé l'avis du Groupe spécial selon lequel les limites fixées par cette flexibilité signifiaient que des réglementations commerciales "comparables" ayant des effets semblables en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers seraient conformes à la norme du paragraphe 8 a) ii). Au contraire, il a conclu qu'un degré d'"identité" plus élevé était exigé.⁴⁵

72. Pour ce qui est de la question connexe de savoir si des mesures incompatibles avec les règles du GATT pouvaient être harmonisées sous la couverture juridique de l'article XXIV, il est fait référence aux constatations de l'Organe d'appel dans l'affaire *Turquie - Textiles*, reproduites au paragraphe 32 ci-dessus.

V.2 Portée des exceptions mentionnées entre parenthèses au paragraphe 8: application de mesures de sauvegarde globales aux parties à un ACR

73. L'expression "les autres réglementations commerciales restrictives", qui apparaît deux fois au paragraphe 8, n'a jamais été véritablement définie dans le cadre du GATT/de l'OMC.⁴⁶ La plupart des questions à ce propos sont liées à la liste des exceptions autorisées à l'élimination interne des "autres réglementations commerciales restrictives" dans les unions douanières et les zones de libre-échange, figurant au paragraphe 8 a) i) et 8 b) respectivement.

74. Le fait que ni l'article XIX ni l'article VI du GATT ne sont cités dans cette liste a soulevé la question générale de savoir si les mesures de sauvegarde et les mesures antidumping devraient être considérées ou non comme d'"autres réglementations commerciales restrictives".

75. Une question plus spécifique à cet égard est l'importance de la non-inclusion de l'article XIX parmi les exceptions concernant les droits et obligations des Membres de l'OMC, et les répercussions que cela entraîne sur les conditions d'application des mesures de sauvegarde globales aux parties à un ACR.⁴⁷ Cette non-inclusion a de tout temps été abordée selon trois points de vue distincts et qui s'excluent mutuellement:

- L'application de mesures de sauvegarde globales sur une base NPF, y compris aux parties à un ACR, reste obligatoire; la liste d'exceptions mentionnée entre parenthèses étant purement indicative et l'article XXIV ne permettant pas de déroger au principe de base NPF pour les mesures de sauvegarde.
- L'application de mesures de sauvegarde aux parties à un ACR est autorisée, mais seulement dans certains cas, conformément au droit international des traités multilatéraux qui prévoit que les parties à un ACR sont habilitées à modifier leurs droits et obligations réciproques à condition de ne pas porter atteinte aux droits des tierces parties.⁴⁸

⁴⁵ WT/DS34/AB/R, paragraphes 49 et 50.

⁴⁶ De même que l'expression "les autres réglementations commerciales" figurant au paragraphe 5 et l'expression "les autres réglementations appliqué[e]s ... au commerce" figurant au paragraphe 8 a) ii).

⁴⁷ Seuls quelques accords prévoient explicitement l'exemption des parties à un ACR d'une mesure de sauvegarde globale; dans les autres accords, cette exemption est implicite.

⁴⁸ La flexibilité inhérente à cette interprétation suscite de nouvelles interrogations concernant l'éventuelle exemption des parties à un ACR de l'application de mesures de sauvegarde, s'agissant de savoir par exemple i) si une partie serait autorisée à exempter ses partenaires d'une mesure de sauvegarde globale selon

- Il est interdit d'appliquer des mesures de sauvegarde globales aux parties à un ACR, dans la mesure où le fait de considérer comme exhaustive la liste des "autres réglementations commerciales restrictives" autorisées est conforme à la pratique courante dans les cas de dérogations à des principes généraux.⁴⁹

76. Les décisions adoptées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel à propos des affaires soumises à l'OMC concernant l'application de mesures de sauvegarde n'ont pas apporté de réponse définitive à la question fondamentale évoquée ci-dessus, qui est de savoir si le fait d'exempter les parties à un ACR donné d'une mesure de sauvegarde globale était compatible avec les règles de l'OMC. Au contraire, dans l'affaire *Argentine – Mesures de sauvegarde concernant les chaussures* (ci-après *Argentine – Chaussures (CE)*), l'Organe d'appel a expressément dit ce qui suit:

"... nous tenons à souligner que, comme la question n'est pas soulevée dans le présent appel, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une union douanière peut exclure les autres membres de cette union douanière de l'application d'une mesure de sauvegarde".⁵⁰

Dans le différend *États-Unis – Gluten de froment*, le Groupe spécial a suivi la même approche, approuvée ultérieurement par l'Organe d'appel⁵¹, en déclarant ce qui suit:

"Nous ne pensons pas qu'il nous ait été demandé de trancher la question de savoir si, en règle générale, un membre d'une zone de libre-échange peut ou non exclure du champ d'application d'une mesure de sauvegarde les importations en provenance d'autres membres de cette zone, et, par conséquent, nous ne nous prononçons pas sur cette question."⁵²

Dans l'affaire plus récente *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de tubes et tuyaux de qualité carbone soudés, de section circulaire, en provenance de Corée* (ci-après *EU - Tubes et tuyaux*), infirmant la constatation du Groupe spécial selon laquelle:

"... les États-Unis sont habilités à invoquer l'article XXIV comme moyen de défense contre les allégations de la Corée au titre des articles I^{er}, XIII et XIX du GATT de 1994 et de l'article 2:2 de l'Accord sur les sauvegardes en ce qui concerne l'exclusion

que les importations en provenance du partenaire en question représentent ou non une "part substantielle" des importations totales et contribuent ou non à un "dommage grave"; ii) si des mesures de sauvegarde pourraient être appliquées au commerce entre les parties uniquement s'il était déterminé que le dommage était dû à la réduction des droits prévus par l'ACR.

⁴⁹ Néanmoins, une telle interdiction ne s'appliquerait pas pendant la période de transition.

⁵⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Argentine – Chaussures (CE)*, adopté le 12 janvier 2000 (WT/DS121/AB/R) paragraphe 113.

⁵¹ Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Gluten de froment*, adopté le 19 janvier 2001 (WT/DS166/AB/R), paragraphe 99.

⁵² WT/DS166/R, paragraphe 8.183.

des importations en provenance du Canada et du Mexique du champ d'application de la mesure concernant les tubes et tuyaux de canalisation"⁵³,

l'Organe d'appel a réaffirmé ce qui suit:

"Il n'est pas nécessaire que nous nous prononcions et, par conséquent, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si l'article XXIV du GATT de 1994 permet de soustraire à une mesure des importations originaires d'un partenaire d'une zone de libre-échange, en dérogation à l'article 2:2 de l'*Accord sur les sauvegardes*."⁵⁴

77. Toutefois, sans permettre de trancher la question de l'imposition ou du maintien de mesures de sauvegarde entre les territoires constitutifs d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au regard de l'article XXIV, les constatations du Groupe spécial et de l'Organe d'appel ont souligné la nécessité d'un parallélisme entre la portée d'une enquête en matière de sauvegardes et le champ d'application des mesures de sauvegarde.

V.3 Autres questions

V.3.1 *Assimilation des règles d'origine prévues dans les ACR à d'"autres réglementations commerciales"*

78. Les dispositions des ACR relatives aux règles d'origine ont soulevé un certain nombre de questions. Pour ce qui est de savoir si les règles d'origine prévues dans les ACR constituent d'"autres réglementations commerciales" au sens de l'article XXIV:5, diverses interprétations subsistent:

- Les règles d'origine des ACR constituent d'"autres réglementations commerciales".⁵⁵
- Les règles d'origine des ACR ne constituent pas d'"autres réglementations commerciales", dans la mesure où par définition elles n'affectent pas les échanges avec les tierces parties.
- Un examen au cas par cas des règles d'origine préférentielles prévues dans les ACR est nécessaire. Il indiquerait clairement si ces règles ont des effets restrictifs sur le commerce avec les tierces parties.

79. À part cette question de "définition", les débats sur les dispositions des ACR relatives aux règles d'origine ont également soulevé un certain nombre de questions techniques. Une question consiste à savoir s'il est approprié de comparer les règles d'origine d'un nouvel ACR avec celles d'un précédent ACR dont les membres sont en partie les mêmes. Une autre question est de savoir si les mécanismes de cumul diagonal sont contraires aux règles de l'OMC, dans la mesure où ils favorisent certaines tierces parties à un ACR particulier, tout en défavorisant les autres.⁵⁶

⁵³ Rapport du Groupe spécial *États-Unis – Tubes et tuyaux*, adopté le 8 mars 2002 (WT/DS202/R), paragraphe 7.167.

⁵⁴ WT/DS202/AB/R, paragraphe 198.

⁵⁵ Il a été suggéré que les règles d'origine jouent dans une zone de libre-échange un rôle analogue à celui que joue un tarif extérieur commun dans une union douanière.

⁵⁶ Dans le cadre du cumul diagonal, des matériaux fournis par certains pays non parties à un ACR donné peuvent dans certaines conditions être considérés comme originaires des parties à l'accord.

80. Plus récemment, il a été noté qu'une harmonisation des règles d'origine des ACR serait peut-être souhaitable à long terme.⁵⁷ Toutefois, on a fait valoir que cela pourrait ne pas être possible étant donné que ces règles découlaient de structures de production et de commerce établies entre les parties à un ACR.⁵⁸

V.3.2 Taux de droits préférentiels non nuls

81. La question de l'application de taux préférentiels inférieurs aux taux NPF mais supérieurs à zéro a été soulevée. Il a été allégué que ces taux devaient être évalués dans le contexte du paragraphe 8 et bien qu'il n'aient pas été éliminés, ils contribuent à réaliser l'objectif visant à faciliter le commerce et peuvent dans certains cas représenter un premier pas en avant vers l'éventuelle élimination du droit à un stade ultérieur. Il a également été noté que l'obligation d'éliminer les droits de douane s'appliquait à "l'essentiel des échanges commerciaux" et que l'article XXIV restait muet quant au traitement de la partie "non essentielle" du commerce entre les signataires d'un ACR.

82. Inversement, il a été allégué que les taux de droits préférentiels non nuls ne pouvaient être justifiés au titre du paragraphe 8 qui exige leur élimination, et non leur réduction, mais qu'ils devraient plutôt être évalués à la lumière du paragraphe 5 b) dans la mesure où appliquer de tels droits revenait à opposer des obstacles au commerce avec les tierces parties.

83. Une interprétation intermédiaire a consisté à dire que la prescription imposant une telle élimination s'appliquerait à la fin de la période de transition et qu'en attendant, ces droits préférentiels non nuls devraient être autorisés puisqu'ils équivalaient à une mise en œuvre par étape de l'obligation d'élimination. (Voir la section IV.1.5)

V.3.3 Compensation des effets négatifs sur les tierces parties de l'établissement ou l'élargissement d'un ACR

84. La nécessité d'élaborer des disciplines visant à faire en sorte que les tierces parties soient compensées pour des effets négatifs éventuels entraînés par l'établissement ou l'élargissement d'un ACR a été évoquée. Un désaccord subsiste sur la question de savoir si les dispositions existantes prévoient une telle demande, ainsi que sur la question de savoir si cela n'irait pas au-delà du mandat de négociation actuel.

⁵⁷ Cette opinion a été exprimée dans le cadre du débat consacré à une étude du Secrétariat intitulée *Régimes de règles d'origine des accords commerciaux régionaux* (WT/REG/W/45). Cette suggestion avait également été faite dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay.

⁵⁸ Pour certains, ce caractère "spécifique" des règles d'origine prévues dans les ACR a généralement débouché sur des règles plus strictes que les règles d'origine NPF et semblait contraire à l'objectif visant à renforcer et faciliter le commerce entre les parties à un ACR. Dans ce contexte, ces règles d'origine pouvaient créer des obstacles au commerce entre les parties; en outre, elles créeraient également des obstacles au commerce avec les tierces parties étant donné que des règles d'origine strictes tendaient à rendre plus difficile la transformation de leurs matériaux en produits originaires des parties à l'accord.

VI. INTERPRÉTATION DE CERTAINS TERMES FIGURANT DANS L'ARTICLE V DE L'AGCS

VI.1 Sens de "substantiel" et "l'essentiel"

VI.1.1 Paragraphe 1 a): "un nombre substantiel de secteurs"

85. L'article V:1 a) prévoit qu'un accord d'intégration économique doit couvrir "un nombre substantiel de secteurs" du commerce des services entre les parties. La note de bas de page relative à cette disposition précise que cette expression devrait s'entendre "du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture". Elle dispose aussi qu'un accord d'intégration économique ne peut pas prévoir l'exclusion "*a priori*" d'un des quatre modes de fournitures quel qu'il soit. La principale question qu'il reste à résoudre est la portée que doit avoir la libéralisation pour qu'un accord d'intégration économique satisfasse au critère "un nombre substantiel de secteurs".

86. Pour ce qui est du nombre de secteurs, deux approches coexistent⁵⁹:

- Tous les secteurs ne doivent pas nécessairement être couverts par un accord d'intégration économique.
- La flexibilité ménagée par le terme "substantiel" ne permet pas d'exclure un secteur d'un accord d'intégration économique. Cette interprétation a été également modulée par une suggestion selon laquelle l'exclusion de services essentiels (ceux qui servent d'infrastructure à une activité économique, comme le transport) ne pourrait pas être autorisée et l'exclusion des secteurs de services importants devait être examinée en même temps que les modes de fourniture et le volume des échanges en cause.

87. S'agissant des modes de fourniture couverts, il a été allégué qu'aucun des modes de fourniture ne devait être exclu d'un accord d'intégration économique pour que ce dernier soit conforme à la prescription du paragraphe 1 a) et, en particulier, qu'aucun accord d'intégration économique ne devait *a priori* exclure l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre au sens des modes 3 et 4.

88. Des débats brefs et infructueux se sont déroulés sur le degré de détail de l'examen approprié, c'est-à-dire le point de savoir s'il devrait être effectué secteur par secteur, sous-secteur par sous-secteur ou de manière totalement désagrégée. Le manque de données détaillées sur le commerce des services et le fait que la note de bas de page 1 relative à l'alinéa 1 a) mentionne le nombre de secteurs couverts par un accord d'intégration économique comme l'un des trois facteurs distincts à examiner pour évaluer le champ d'application sectoriel ont été présentés comme des arguments favorables à un examen secteur par secteur.

⁵⁹ Un certain nombre de questions plus détaillées ont également été soulevées, consistant à savoir i) comment déterminer si tous les secteurs ont été couverts ou non; ii) comment calculer le volume des échanges affectés lorsqu'un secteur n'est pas totalement libéralisé; iii) si le calcul ne devrait inclure que la part des échanges d'un secteur qui a été complètement libéralisé par les dispositions de l'accord d'intégration économique; iv) au cas où la fixation d'un objectif en pourcentage serait possible pour l'examen de la couverture d'un accord d'intégration économique, s'il serait plus approprié d'avoir un objectif en pourcentage pour le volume des échanges couverts ou pour le volume des activités de services nationales couvertes; et v) quelle serait l'incidence de "l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination" et de la liste des mesures faisant exception conformément à l'article V:1 b) sur les objectifs en pourcentage qui pourraient être fixés.

89. L'absence de données fiables sur le commerce des services a été soulignée. Il a été proposé d'utiliser plutôt des données sur les activités économiques nationales, les statistiques sur la taille du marché intérieur des secteurs concernés ou leur contribution au PIB étant utilisées pour déterminer la couverture des secteurs. En outre, il a été suggéré qu'il était vain de chercher à définir le pourcentage de secteurs/d'échanges exclus, mais que des efforts devaient être faits pour définir le volume des échanges affectés.

VI.1.2 Paragraphe 1 b): "l'essentiel de toute discrimination"

90. Le point jusqu'auquel les mesures discriminatoires devraient être autorisées dans le cadre d'un accord d'intégration économique sans qu'il enfreigne l'article V:1 b)⁶⁰ est une question sujette à controverse, même s'il est clair qu'une définition de la portée de la liste d'exceptions prévue à l'article V:1 b) ainsi que l'applicabilité de la formule "et/ou" dans le contexte des dispositions i) et ii) influeraient directement sur la portée de ces mesures discriminatoires admissibles. Il a également été noté que l'absence de données détaillées sur le commerce des services rendait difficile l'élaboration, pour mesurer, en termes quantitatifs, "l'essentiel de toute discrimination", d'un critère fondé sur le pourcentage, ce qui devrait amener à favoriser un examen de chaque accord au cas par cas.

VI.2 Portée des exceptions mentionnées entre parenthèses pour les mesures commerciales restrictives

91. Il a été allégué que la liste d'exceptions permettant le maintien de certaines mesures discriminatoires n'était pas exhaustive.⁶¹ L'ajout d'exceptions à cette liste a été jugé admissible sur la base du préambule de l'AGCS, qui reconnaît "le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale"; toutefois, ce qui est visé par la clause du traitement national ne devrait pas être ajouté à la liste.

92. Deux interprétations de l'application de mesures de sauvegarde entre les parties à un accord d'intégration économique coexistent:

- Il serait bon d'ajouter l'article X à la liste des exceptions afin que les mesures de sauvegarde puissent être appliquées sur une base NPF tant aux parties à un accord qu'aux pays tiers et soient ainsi conformes au principe énoncé à l'article X:1, à savoir que les mesures de sauvegarde doivent être fondées sur le principe de la non-discrimination.
- Les mesures de sauvegarde ne devraient pas être appliquées entre des parties à un accord d'intégration économique car elles compromettent les avantages comparatifs, qui sont en fait des avantages très importants découlant des accords d'intégration.

93. Outre cette question des mesures de sauvegarde, le caractère peut-être indicatif de la liste d'exceptions soulève également la question de savoir quels autres types de mesures discriminatoires (outre les mesures énumérées dans la liste) devraient être considérés comme des exceptions légitimes

⁶⁰ Il a été suggéré que le sens de l'expression "l'essentiel" [des échanges], qui figure à l'article XXIV:8 du GATT, pourrait fournir une piste, pour ce qui est du sens de la même expression à l'article V:1 b) de l'AGCS.

⁶¹ Les mesures discriminatoires autorisées sont celles imposées au titre des articles XI (paiements et transferts), XII (restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements), XIV (exceptions générales) et XIVbis (exceptions concernant la sécurité).

à la prescription de l'article V:1 b) concernant "l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination".

VI.3 Autres questions

VI.3.1 Note de bas de page relative au paragraphe 1 a): nature et objet de ses paramètres

94. À propos des paramètres mentionnés dans la note de bas de page, la question a été soulevée de savoir si l'on devait considérer qu'ils fournissaient une base de pondération des secteurs libéralisés ou qu'ils imposaient trois facteurs distincts à faire entrer en ligne de compte pour porter un jugement d'ensemble. Il a été allégué par ailleurs qu'il n'était pas clair que des paramètres autres que ceux qui étaient énumérés dans la note de bas de page pouvaient également être utilisés pour examiner la couverture sectorielle d'un accord.

VI.3.2 Paragraphe 1 b): sens de la formule "et/ou"

95. Le paragraphe 1 b) dispose qu'un accord d'intégration économique doit prévoir "l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination, au sens de l'article XVII", par i) l'élimination des mesures discriminatoires existantes, et/ou ii) l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires, sauf quelques exceptions énumérées. Ces dispositions devraient être mises en œuvre soit à l'entrée en vigueur dudit accord, soit sur la base "d'un calendrier raisonnable". Différents points de vue coexistent quant à l'interprétation de la formule "et/ou":

- Le mot "ou" autorise les parties à l'accord à choisir entre la disposition énoncée au point i) et la disposition énoncée au point ii), c'est-à-dire entre l'élimination des mesures discriminatoires existantes et le recours au statu quo.
- Dans les cas où il n'existe aucune discrimination au moment de l'entrée en vigueur de l'accord ou lorsque les mesures discriminatoires restantes ne dépassent pas le niveau requis pour satisfaire à la prescription concernant "l'essentiel de toute discrimination", seul le point ii) s'appliquerait. Dans les cas où une telle discrimination demeure au-delà du niveau de la prescription de cet article, le point i) serait applicable et l'applicabilité du point ii) dépendrait du niveau d'élimination des mesures discriminatoires en vertu du point i).
- Les points i) et ii) sont tous les deux applicables et l'ensemble du paragraphe 1 b) devrait retenir l'attention. Les points i) et ii) constituent des options dont l'une ou l'autre doit être jugée appropriée en fonction de la situation dans le secteur envisagé et non une alternative entre les membres de laquelle les parties à un accord peuvent choisir librement.
- La formule "et/ou" devait être considérée conjointement avec l'objectif exprimé dans le texte introductif de l'article V:1 b), qui prévoit "l'absence ou l'élimination" pour l'essentiel de toute discrimination au sens de l'article XVII de l'AGCS.

VI.3.3 Paragraphe 1 b): définition de l'expression "calendrier raisonnable"

96. En ce qui concerne le calendrier proprement dit, il pourrait être interprété comme correspondant à un délai de dix ans (en parallèle avec l'article XXIV:5 c) du GATT), un délai de cinq ans ou tout délai à appliquer au cas par cas (au lieu d'être défini formellement).

97. Une question connexe a été soulevée, celle de savoir si l'extension progressive et sélective (c'est-à-dire à certains secteurs seulement) de certaines obligations essentielles de l'AGCS (telles que

l'obligation d'accorder le traitement national) pouvait être considérée comme une violation des articles V et XVII, s'agissant du rythme et des secteurs couverts.

VI.3.4 Paragraphe 2: sens de l'expression "un processus plus large d'intégration économique"

98. Le paragraphe 2 dispose que, pour évaluer la conformité d'un accord avec l'article V:1 b), il pourra être tenu également compte du rapport entre l'accord et "un processus plus large d'intégration économique ou de libéralisation des échanges" entre les parties à l'accord, ce qui a soulevé deux questions, à savoir l'interprétation de l'expression "un processus plus large d'intégration économique" et le rapport entre la conformité d'un accord à l'article V et l'existence d'un processus de ce genre.

99. Il a été allégué que l'on pouvait entendre par l'expression "un processus plus large d'intégration économique" un processus comportant l'élimination des obstacles non seulement au commerce des services, mais encore au commerce des marchandises⁶², ainsi que l'intégration des mesures réglementaires (au moyen de l'harmonisation ou de la reconnaissance réciproque) entre les parties.

100. Face à une telle expression "un processus plus large d'intégration économique", deux points de vue ont été avancés quant à son sens du point de vue de l'évaluation de la conformité d'un accord d'intégration économique: soit le seuil des mesures discriminatoires admissibles pouvait être abaissé, soit le calendrier d'une libéralisation parallèle du commerce des marchandises pouvait affecter le "calendrier raisonnable" pour la libéralisation du commerce des services.

VI.3.5 Paragraphe 3: Importance de la flexibilité ménagée pour les accords comprenant des pays en développement

101. En vertu de l'article V:3 a), une certaine "flexibilité" est ménagée aux parties à un accord d'intégration économique qui comprennent des pays en développement Membres, pour ce qui est du respect des conditions énoncées au paragraphe 1 (en particulier à l'alinéa b)). Cette flexibilité doit être ménagée "en fonction de leur niveau de développement tant global que par secteur et sous-secteur".

102. La principale question qui se pose est de savoir si une telle flexibilité doit être clairement définie. En particulier, des doutes subsistent concernant les questions de savoir:

- si la flexibilité vaut à la fois pour les prescriptions relatives à "l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination" et à leur élimination sur la base d'un "calendrier raisonnable";
- si la flexibilité ménagée pour ce qui est du respect des conditions énoncées à l'article V:1 a) relatives à "un nombre substantiel de secteurs" est limitée par l'accent mis sur les prescriptions de l'article V:1 b) et, dans l'affirmative, dans quelle mesure;
- si, dans le cas d'un accord auquel des pays développés et des pays en développement Membres seraient parties, la flexibilité serait étendue aux régimes en matière de services des pays autres que les pays en développement "en fonction de leur niveau de développement".

103. Le paragraphe 3 b) dispose que, nonobstant les dispositions du paragraphe 6, dans le cas d'un accord d'intégration économique auquel ne participent que des pays en développement, "un traitement

⁶² Cet argument est étayé par l'historique de la rédaction de ce paragraphe.

plus favorable pourra être accordé aux personnes morales détenues ou contrôlées par des personnes physiques des parties audit accord". Il a été proposé d'assortir cette disposition de certaines limitations et/ou conditions (par exemple en réservant le traitement plus favorable aux entreprises qui ne sont pas compétitives au niveau mondial). Il a été relevé que le traitement favorable prévu à l'article V:3 b) devrait être interprété conjointement avec l'article V:3 a) qui module le traitement préférentiel en fonction du niveau de développement des pays et de leur compétitivité dans le domaine du commerce des services.

VI.3.6 Paragraphe 4: Méthode permettant d'évaluer les effets d'un accord d'intégration économique sur le commerce avec les tierces parties

104. Le paragraphe 4 dispose que les parties à un accord d'intégration économique doivent s'assurer que l'accord "ne relèvera pas (...) le niveau général des obstacles" au commerce des services à l'égard des tierces parties "dans les secteurs ou sous-secteurs respectifs par rapport au niveau applicable avant un tel accord".

105. Le problème principal concernant cette disposition demeure la définition de la bonne méthode permettant de déterminer la variation du "niveau général des obstacles au commerce des services" opposés aux tierces parties. Les différences entre les mécanismes réglementaires des pays et l'absence de données détaillées sur le commerce des services constituent des obstacles sérieux à l'évaluation du niveau des obstacles qui existaient avant la conclusion de l'ACR.

106. Il a été observé que même si l'on pouvait, en théorie, convertir tous les obstacles en équivalents tarifaires pour parvenir à un droit moyen pour les parties, le calcul d'un tel équivalent tarifaire se heurterait, dans la pratique, à de graves problèmes de données et de méthode. Une autre approche consisterait à empêcher que dans aucun secteur ou sous-secteur le niveau ou la croissance des échanges soit ramené en deçà d'une tendance de longue durée.⁶³

107. La discussion sur les incidences qu'une intégration accrue entre les parties pourrait avoir sur le commerce des tierces parties a attiré l'attention sur une situation particulière, à savoir l'extension des exemptions de l'obligation NPF par une union douanière à son territoire élargi. Plus précisément, cette situation soulève trois questions différentes: la classification de ces exemptions, le traitement de leurs effets commerciaux et les procédures juridiques en question. (Voir la section IV.2.4)

108. En ce qui concerne la question de la classification, l'extension d'une exemption de l'obligation NPF à une union douanière élargie a été considérée soit comme un simple changement de la portée géographique de l'exemption soit, au contraire comme une nouvelle exemption. Il a été allégué qu'une exemption d'une nature totalement différente de l'exemption initiale avait été créée et que les parties accédantes restaient Membres de l'OMC en leur nom propre, de sorte que toute modification de leurs listes représenterait une nouvelle mesure. Le fait de classer ces mesures comme des exemptions "nouvelles" ou, au contraire, "inchangées" de l'obligation NPF affecterait les procédures juridiques applicables.

109. En ce qui concerne les effets commerciaux de l'extension d'une exemption de l'obligation NPF, il a été allégué qu'il était inopportun d'examiner la question de savoir si le niveau général des obstacles au commerce avait été relevé du fait de cette extension, étant donné que cette situation devait être traitée en vertu de dispositions juridiques différentes. Inversement, il a été

⁶³ Dans les cas où l'on ne dispose pas de données sur le commerce des services, les variations du volume des échanges pourraient être mesurées à partir des données sur les activités économiques nationales. Sinon, les données fournies par la balance des paiements, les stocks d'investissement étranger direct et les branches de production nationale pourraient être utilisés pour évaluer le niveau des obstacles.

allégué qu'il fallait dans un premier temps examiner si le niveau des obstacles avait été relevé et, dans l'affirmative, une évaluation globale de la situation devrait être faite.⁶⁴

110. Restent à examiner les autres questions ci-après au regard de cette disposition:

- Dans quelles circonstances un accord d'intégration économique peut-il entraîner des modifications du niveau des obstacles au commerce des services à l'égard des Membres qui ne sont pas parties à l'accord?
- Ces modifications sont-elles liées à certaines formes d'harmonisation ou d'alignement entre parties à l'accord en ce qui concerne le traitement qu'elles réservent respectivement aux tiers, dans le genre de ce que prévoit le régime commercial extérieur des unions douanières pour les marchandises?
- Y a-t-il aussi un lien avec la notion de "processus plus large d'intégration économique"?
- Que signifie l'existence d'"un processus plus large d'intégration économique" pour le "niveau général des obstacles" opposés aux tierces parties?

VI.3.7 Paragraphe 6: Définition des "opérations commerciales substantielles"

111. Le paragraphe 6 dispose qu'un fournisseur de services d'une tierce partie, reconnue légalement comme personne morale par une partie à un ACR, a droit au traitement équivalent accordé dans le cadre de l'accord, à condition qu'il effectue des "opérations commerciales substantielles" sur le territoire des parties audit accord.⁶⁵

112. La principale question à cet égard est la nécessité d'équilibrer les prescriptions attachées aux "opérations commerciales substantielles", de façon qu'elles ne compromettent pas le droit des fournisseurs des tierces parties aux mêmes avantages que ceux des parties tout en empêchant l'octroi d'un traitement équivalent aux entreprises non établies ou aux entreprises qui ne participent pas substantiellement à des transactions commerciales. Il a été considéré que l'expression "opérations commerciales" recouvrait la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service, conformément à l'article XXVIII:b). Il subsiste un désaccord sur la question de savoir si les fournisseurs des tierces parties ont droit à un traitement équivalent à celui qui est accordé aux parties dans les cas i) où seulement une succursale (et non un siège de société) a été établie dans un pays partie à l'accord, et ii) où aucun échange commercial ou un commerce seulement minimal se fait avec les autres partenaires de l'accord commercial régional.

113. Des doutes subsistent encore sur la question de savoir si l'expression "opérations commerciales substantielles" est destinée à distinguer un fournisseur de services qui produit ces services d'un fournisseur qui les vend; ou un fournisseur de services qui en produit et/ou en vend effectivement d'un autre qui est simplement légalement établi mais ne mène pas encore d'activités de

⁶⁴ C'est-à-dire que les effets défavorables de l'extension de l'exemption de l'obligation NPF devraient être considérés parallèlement à la facilitation du commerce résultant pour tous les Membres de l'OMC de l'élargissement d'une union douanière qui se traduit par un marché plus grand et un régime réglementaire unique.

⁶⁵ Le concept des "opérations commerciales substantielles" dans le domaine des services est équivalent aux prescriptions relatives aux règles d'origine dans le secteur des marchandises.

production et de vente; ou encore entre fournisseurs de services qui peuvent exercer un métier de services (sans être régulièrement établis) de ceux qui sont légalement établis.

VII. INTERACTION ENTRE LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX ET LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

VII.1 Le débat pierre angulaire/pierre d'achoppement

114. Dans le débat conceptuel traditionnel sur le régionalisme par opposition au multilatéralisme, il a été allégué qu'en évoluant plus rapidement que le système commercial multilatéral et en ayant les mêmes objectifs, les ACR constituaient un moyen de le renforcer.^{66,67} On note d'ailleurs généralement les effets favorables des ACR sur l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

115. Ces points de vue ont été contestés en raison des changements fondamentaux observés dans la portée géographique et du processus des ACR et le champ des politiques commerciales visées. Il a été allégué que l'impact de ces changements, associé à l'absence de clauses d'adhésion flexibles dans de nombreux accords commerciaux, empêchait ces derniers de contribuer efficacement à l'expansion du commerce mondial et faisait obstacle aux synergies habituelles entre les ACR et les processus multilatéraux.

VII.2 Chevauchement et réseaux des ACR

116. Il a été observé que le chevauchement des adhésions aux ACR⁶⁸ a des incidences sur la structure des échanges et de l'investissement; augmente la complexité des ACR et amplifie les effets négatifs sur le commerce de méthodes complexes et variables de détermination de la teneur en éléments d'origine régionale par l'application de règles d'origine préférentielles. En outre, il a été allégué que lorsque le cumul diagonal est appliqué dans le cadre d'un réseau d'ACR⁶⁹, le bénéfice du caractère préférentiel de tout ACR est accordé, sans aucun fondement juridique, aux parties à d'autres ACR; de plus, ce traitement est discriminatoire car certaines tierces parties à l'ACR initial - qui prennent part au mécanisme de cumul diagonal - bénéficient d'un traitement préférentiel, alors que d'autres tierces parties - qui ne prennent pas part à ce mécanisme - ne remplissent pas les conditions requises.

117. Inversement, on a fait valoir que la formation de réseaux d'ACR constituait une force positive pour le système multilatéral. Les parties à des ACR d'un même réseau cherchent à harmoniser leurs règles d'origine en vue d'une meilleure intégration. Les mécanismes de cumul diagonal appliqués dans le cadre des régimes de règles d'origine préférentielles réduisent les obstacles et facilitent les échanges entre les pays participants, en simplifiant et harmonisant les procédures douanières.

⁶⁶ Cet avis est exprimé dans le document intitulé "*Le régionalisme et le système commercial mondial*", Secrétariat de l'OMC, 1995.

⁶⁷ Une étude du Secrétariat de l'OMC a montré que les ACR faisaient apparaître une tendance manifeste à une libéralisation plus vaste et plus rapide de l'accès aux marchés, pour ce qui est des mesures non tarifaires, que le système commercial multilatéral (*Inventaire des dispositions non tarifaires des accords commerciaux régionaux*, WT/REG/W/26, paragraphe 32).

⁶⁸ Il y a chevauchement des adhésions aux ACR lorsque des pays participent à plusieurs ACR bilatéraux ou plurilatéraux différents.

⁶⁹ Les réseaux d'ACR sont des ensembles d'ACR ayant chacun des disciplines analogues sinon identiques en matière de politique commerciale, élaborées parallèlement.

VII.3 Effets de l'extension des domaines de politique commerciale réglementés par les ACR

VII.3.1 Processus de réglementation du commerce

118. Il a été allégué que la tendance courante à la création de cadres juridiques régionaux indépendants issus des ACR risquait d'entraîner une érosion progressive du cadre juridique multilatéral. Alors que l'impact de disciplines régionales relatives aux politiques commerciales différant de celles prévues par les Accords de l'OMC est pratiquement impossible à évaluer, on a fait observer que leur développement pourrait amener les Membres à abandonner certains de leurs droits découlant de l'OMC lorsqu'ils deviennent parties à un ACR. Un exemple cité dans ce contexte est le fait que certains ACR prévoient l'application de mesures concernant la politique de la concurrence ou de mesures antitrust au commerce entre les parties dans les cas où des mesures antidumping seraient appliquées aux tierces parties. Il a été allégué que le maintien d'un double système (de droits antidumping pour les tierces parties et de mesures relevant de la politique de la concurrence appliquées entre les parties à l'ACR) pouvait créer des distorsions lorsque le recours à ces mesures était subordonné à des critères et à des conditions différents.

119. Inversement, les avantages qui pouvaient être tirés de l'élaboration et de l'application de disciplines commerciales dans le cadre des différents ACR ou réseaux d'ACR ont été soulignés, en particulier leur contribution potentielle à la poursuite de la libéralisation multilatérale.⁷⁰ Il est largement reconnu toutefois qu'il est nécessaire de trouver des moyens de coordonner des approches différentes de domaines qui posent des problèmes particuliers ou de disciplines commerciales élaborées au niveau régional afin qu'elles favorisent le progrès des disciplines multilatérales dans ces domaines et réciproquement. Les instruments de protection conditionnels⁷¹, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires ont été identifiés comme des domaines à examiner à cet égard, étant donné les effets que ces mesures peuvent avoir sur le commerce avec les tierces parties.

VII.3.2 Règlement des différends

120. Une autre question de plus en plus préoccupante concerne les effets des dispositions en matière de règlement des différends figurant dans les ACR de la "nouvelle génération", qui pourraient engendrer une jurisprudence contraire à celle de l'OMC. Elle a été soulevée en particulier à propos des clauses des ACR prévoyant qu'en cas d'incompatibilité les règles de l'ACR prévalent sur celles de l'OMC. On a fait valoir que cela pouvait entraîner une diminution des droits que les parties tenaient de l'OMC en ce qui concerne leur commerce mutuel. Néanmoins, il a été noté qu'une telle situation n'était pas envisagée dans les dispositions prévoyant que les règles des ACR prévalaient en cas d'incompatibilité; ces dispositions visaient les situations où les dispositions de l'ACR dépassaient la portée des disciplines de l'OMC.

121. De même, l'argument selon lequel des procédures parallèles de règlement des différends pouvaient annuler ou compromettre les droits découlant de l'OMC pour les tierces parties a été contesté au motif que ces procédures concernaient le commerce entre les parties et non le commerce avec les tierces parties.

⁷⁰ Cela reflète le rôle de "laboratoire" des ACR.

⁷¹ Voir l'examen des instruments conditionnels prévus par plusieurs ACR dans le document WT/REG/W/26, annexe VI, paragraphes 39 à 53.

ANNEXE

Bref rappel des règles et procédures du GATT/de l'OMC concernant les ACR

Les dispositions de l'OMC régissant la participation des membres à des unions douanières, à des zones de libre-échange et à des accords provisoires sont énoncées aux paragraphes 4 à 11 de *l'article XXIV du GATT*. Pendant le Cycle d'Uruguay, un certain nombre de dispositions énoncées dans l'article XXIV original, rédigé en 1947, ont été clarifiées ou interprétées, comme il apparaît aux paragraphes 1 à 12 du Mémoire d'accord de 1994.

Les règles relatives aux arrangements préférentiels réciproques (tarifaires et non tarifaires) sur le commerce des marchandises entre pays en développement figurent aux paragraphes 1, 2 c), 3 a) et b) et 4 de la *Clause d'habilitation*.

L'article V de l'AGCS énonce les règles régissant les accords d'intégration économique dans le domaine du commerce des services, y compris ceux qui sont mis en œuvre par étape.

Prescriptions en matière de notification

Les Membres de l'OMC sont tenus de notifier les ACR qu'ils concluent:

"Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire ... avisera sans retard ... " [article XXIV:7 a) du GATT]

"Toute partie contractante qui prendra des mesures pour instituer un arrangement ...: a) en donnera notification ... " [paragraphe 4 a) de la Clause d'habilitation]

"Les Membres qui sont parties à tout accord visé au paragraphe 1 notifieront dans les moindres délais ... " [article V:7 a) de l'AGCS]

Communication de renseignements

Les Membres sont tenus de fournir des renseignements sur leurs accords:

"Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire ... fournira [aux PARTIES CONTRACTANTES], en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux parties contractantes les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés." [article XXIV:7 a) du GATT]

"Toute partie contractante qui prendra des mesures pour instituer un arrangement ...: a) ... fournira [aux PARTIES CONTRACTANTES] tous les renseignements qu'elles pourront juger appropriés au sujet de ces mesures." [paragraphe 4 a) de la Clause d'habilitation]

"Les Membres qui sont parties à tout accord visé au paragraphe 1 ... en outre ... mettront à la disposition du Conseil [du commerce des services] les renseignements pertinents que celui-ci pourra leur demander." [article V:7 a) de l'AGCS]

Ces textes juridiques ne spécifient pas la nature des renseignements que les Membres participant à des ACR devraient fournir à l'OMC.

Présentation de rapports périodiques

La présentation de rapports périodiques sur le fonctionnement des unions douanières et des zones de libre-échange a été introduite par le Conseil du GATT en 1971. Par la suite, durant plusieurs années, des rapports plus ou moins détaillés ont été présentés au Conseil, qui les a examinés, mais ils n'ont généralement pas suscité une grande attention. Le Mémoire d'accord de 1994 a réaffirmé, au paragraphe 11, l'obligation de fournir des rapports biennaux. Cependant, les objectifs poursuivis en 1971 ne sont consignés nulle part et aucune explication supplémentaire n'a été donnée dans le Mémoire d'accord de 1994.

Surveillance multilatérale

Les ACR notifiés à l'OMC font l'objet d'une surveillance dans divers organes, à divers niveaux de détail et de complexité, en fonction de la disposition à laquelle le Membre présentant la notification se réfère:

- Aucune disposition du GATT de 1947 ne faisait textuellement référence à une forme quelconque d'"examen" des ACR notifiés. Comme il est indiqué plus haut, l'article XXIV:7 a) prévoit que les Membres devront disposer des renseignements qui leur permettront "d'adresser ... les rapports et les recommandations qu'[ils] jugeront appropriés" et exige que les parties à des ACR leur fournissent de tels renseignements. La pratique qui s'est instaurée consiste à charger un groupe de travail "d'examiner, à la lumière des dispositions pertinentes du GATT" chaque ACR notifié au titre de l'article XXIV et "de faire rapport à ce sujet".⁷² Dans le contexte de l'OMC, le paragraphe 7 du Mémoire d'accord de 1994 a précisé que tous les ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT "seront examinés ... à la lumière des dispositions pertinentes du GATT de 1994 et du paragraphe 1 du présent Mémoire d'accord" et qu'un rapport sera présenté au Conseil du commerce des marchandises sur les "constatations en la matière".⁷³ Le Mémoire d'accord de 1994 a également rétabli une procédure délaissée du GATT relative à la présentation de rapports périodiques sur le fonctionnement des ACR couverts par l'article XXIV.
- La Clause d'habilitation (paragraphe 4 b)) envisage la possibilité de consultations bilatérales ou multilatérales dans le cas d'ACR conclus entre pays en développement dans le domaine du commerce des marchandises.
- En ce qui concerne les ACR dans le domaine du commerce des services, le libellé de l'article V:7 a) de l'AGCS indique clairement que, lorsque le Conseil du commerce des services en décide ainsi, il sera procédé à l'examen d'un accord d'intégration économique en vue de "présenter un rapport sur la compatibilité dudit accord" avec l'article V de l'AGCS.⁷⁴

⁷² Telle était la formulation type des mandats conférés aux groupes de travail du GATT.

⁷³ Aujourd'hui, on retrouve une formulation similaire dans le mandat type relatif à l'examen des différents ACR notifiés au titre du GATT de 1994.

⁷⁴ Cela ressort également du mandat correspondant fixé pour l'examen.

Procédures d'examen des ACR dans le cadre du GATT

Le processus visant à déterminer si un ACR relevait juridiquement de l'article XXIV du GATT de 1947 comprenait les étapes suivantes:

- La notification d'un accord (dont le texte était également fourni) était examinée par le Conseil, qui confiait l'examen à un groupe de travail et invitait les parties contractantes à poser des questions écrites aux parties et ces dernières à y répondre, par écrit également.
- Une fois établi un document officiel contenant toutes ces questions et réponses, le groupe de travail commençait ses travaux.
- Les réunions du groupe de travail (auxquelles participaient généralement des experts des parties venus des capitales) donnaient lieu à un nouvel échange de questions et de réponses, à des déclarations politiques et à des commentaires juridiques. Parfois, les parties présentaient de nouveaux renseignements par écrit (généralement des statistiques). Ces renseignements étaient, dans certains cas, reproduits dans un document officiel.
- Le rapport du groupe de travail sur l'examen, une fois approuvé, était transmis au Conseil pour adoption.

Le processus était confidentiel, interne au groupe de travail, mis à part les documents produits et le rapport après approbation. Les débats ne faisaient l'objet d'aucun compte rendu. Les parties contractantes intéressées devaient demander à participer à chaque groupe de travail; en général, seul un petit nombre de parties contractantes (généralement les mêmes) participait activement aux groupes de travail liés à des ACR.

Dans le cadre de ces procédures communes, chaque groupe de travail arrêtait ses méthodes de travail, qui variaient d'un groupe à l'autre. Le mode de présentation des rapports des groupes de travail reflétait ces différences: certains favorisaient une approche plus descriptive des travaux réalisés, combinant renseignements factuels et jugements sur la conformité, alors que d'autres adoptaient une approche plus structurée conforme aux dispositions/préscriptions de l'article XXIV. Les conclusions des groupes de travail qui, dans la plupart des cas, ne faisaient que refléter des points de vue divergents sur l'évaluation de la compatibilité de l'ACR en question avec les règles (généralement en résumant des éléments détaillés dans les sections précédentes), pouvaient tenir en un seul paragraphe ou au contraire occuper toute une section.

Procédures d'examen actuelles des ACR

Aujourd'hui, la façon dont sont traités les ACR - après notification et distribution de leur texte - a changé, en partie en raison de l'évolution des règles de l'OMC et en partie du fait de la création du CACR et des procédures qu'il a élaborées:

- La notification d'un accord (ainsi que son texte) est examinée par le Conseil du commerce des marchandises (si l'accord est notifié au titre de l'article XXIV du GATT), par le Conseil du commerce des services (si l'accord est notifié au titre de l'article V de l'AGCS) ou par le Comité du commerce et du développement (si l'accord est notifié au titre de la Clause d'habilitation). Si un examen de l'accord est

nécessaire, l'organe compétent adopte le mandat approprié et confie l'examen au CACR.⁷⁵

- Les parties à l'ACR sont invitées à fournir des renseignements préliminaires sur l'accord en utilisant un modèle de présentation type, publié comme document officiel. C'est la première étape de ce qu'on appelle l'examen "factuel".
- Pendant des sessions ordinaires du CACR (au moins une ou deux) il y a un échange oral de questions et réponses sur l'ACR à l'examen, ainsi que des déclarations plus générales des parties et d'autres Membres. Chaque réunion consacrée à l'examen de l'ACR fait l'objet d'un compte rendu détaillé, publié ensuite sous forme de document officiel.
- Entre chacune de ces réunions, il est généralement procédé à un nouvel échange de questions et réponses écrites. Celles-ci sont également publiées sous forme de document officiel.
- Lorsque le CACR considère que la partie factuelle de l'examen est terminée, le Secrétariat est prié d'établir un rapport sur l'examen, qui sert de base pour les consultations entre les Membres (dans le cadre de réunions informelles à participation non limitée du CACR).
- Le rapport consensuel du CACR sur un accord donné est alors envoyé pour adoption à l'organe de l'OMC qui a demandé l'examen.

Les renseignements fournis par les parties, ainsi que les questions et réponses échangées par écrit entre les Membres, sont publiés sous forme de documents officiels, à distribution restreinte, de l'OMC puis mis en distribution générale.⁷⁶ Il en va de même pour les comptes rendus des débats officiels relatifs à l'examen où sont indiqués les noms des Membres qui interviennent. Les sessions formelles du CACR sont ouvertes aux Membres et aux observateurs et des consultations sur les projets de rapports se tiennent dans le cadre de réunions informelles du CACR (ouvertes à tous les Membres).

⁷⁵ Dans le cas des accords conclus dans le domaine des services et des accords notifiés au titre de la Clause d'habilitation, l'examen n'est pas automatique et doit être décidé par les Membres. À ce jour, il a été décidé de soumettre les ACR à un examen pour tous les accords d'intégration économique notifiés et déjà examinés par le Conseil du commerce des services, et pour un seul ACR notifié au titre de la Clause d'habilitation.

⁷⁶ Le modèle de présentation type est un document mis en distribution non restreinte.